





NICOLETTA FERRUCCI

**LEZIONI DI DIRITTO  
FORESTALE E AMBIENTALE**

*cleup*

Prima edizione: gennaio 2006 Ristampa: marzo 2007

ISBN 88-7178-783-8

© Copyright 2006 by CLEUP sc “Coop. Libreria Editrice Università di Padova” Via G. Belzoni, 118/3 – Padova (Tel. 0\_9/650261) [www.cleup.it](http://www.cleup.it)

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo (comprese le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.

In copertina: La mimosa di Flora nel giardino dell'autrice, a Lucca.  
Fotografia di Giuliana Strambi.

*Alla mia bambina Flora*



## INDICE

<i>Introduzione allo studio della legislazione forestale e ambientale:</i>	
<i>i confini della materia</i>	
.....	13

### PARTE PRIMA

#### Nozioni giuridiche preliminari

<b>I. LE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO</b>	
.....	19
1. La norma giuridica: nozione e classificazioni. – 2. L'efficacia della norma giuridica nel tempo e nello spazio. – 3. L'interpretazione della legge. – 4. Le fonti del diritto. – 5. La tutela dell'ambiente nella Costituzione e nella nuova ripartizione di competenze tra Stato e Regioni introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.	
<b>II. L'UNIONE EUROPEA: GENESI, STRUTTURA E STRUMENTI OPERATIVI</b>	
.....	33
1. La genesi. – 2. La struttura. – 3. Gli strumenti operativi. – 4. Il nuovo assetto istituzionale introdotto dalla Costituzione europea.	
<b>III. L'IMPRESA</b>	
.....	4
1	
1. Rilevanza costituzionale. – 2. La disciplina contenuta nel codice civile. – 3. La definizione di imprenditore. – 4. Distinzioni tra imprenditori in relazione alle dimensioni dell'impresa. – 5. Distinzioni tra imprenditori in relazione alla tipologia di attività esercitata. – 5.a) <i>L'imprenditore commerciale.</i> – 5.b) <i>L'imprenditore agricolo.</i> – 6. Le qualifiche soggettive dell'imprenditore agricolo. – 6.a) <i>Il coltivatore diretto.</i> – 6.b) <i>I soggetti equiparati al coltivatore diretto.</i> – 6.c) <i>L'imprenditore agricolo a titolo principale.</i> – 6.d) <i>L'imprenditore agricolo professionale.</i> – 7. L'azienda. – 8. I segni	

distintivi dell'impresa.



#### IV. I BENI

.....59

1. Nozione e classificazioni. – 1.a) *I beni pubblici*. – 2. Combinazioni di beni.

#### V. I DIRITTI

##### REALI.....

.65

1. Nozione e classificazioni. – 2. Il diritto di proprietà. – 2.a) *Definizione e limiti*. – 2.b) *Modi di acquisto della proprietà*. – 2.c) *Azioni a difesa della proprietà*. – 3. I diritti reali di godimento su beni di proprietà altrui. – 3.a) *Il diritto di superficie*. – 3.b) *Il diritto di enfiteusi*. – 3.c) *Il diritto di usufrutto*. – 3.d) *I diritti di uso e di abitazione*. – 3.e) *Le servitù prediali*. – 4. La comunione. – 5. I diritti reali di garanzia (cenni).

#### VI.

##### L'ATTIVITÀ

##### AMMINISTRATIVA

.....77

1. Nozione. – 2. I principi dell'attività amministrativa. – 3. Distinzioni all'interno dell'attività della Pubblica Amministrazione. – 4. Distinzioni tra provvedimenti amministrativi. – 5. Il procedimento amministrativo. – 6. I vizi del provvedimento amministrativo. – 7. Le forme di autotutela della Pubblica Amministrazione. – 8. I ricorsi del privato contro il provvedimento amministrativo viziato.

### PARTE SECONDA

#### Settori di intervento della normativa forestale, paesaggistica e ambientale

I. L'INTERVENTO COMUNITARIO IN MATERIA AMBIENTALE .....87

1. Le fonti istituzionali. – 2. I principi del diritto ambientale dettati dal diritto comunitario.

II. IL VINCOLO IDROGEOLOGICO .....93

1. Un precedente: il vincolo forestale. – 2. Il vincolo idrogeologico nella legge Serpieri: finalità ed oggetto. – 2.a) *Il procedimento di imposizione del vincolo*. – 2.b) *Le conseguenze dell'imposizione del vincolo*.

– 2.c) *Indennizzabilità del vincolo*. – 3. Il vincolo idrogeologico nella legislazione in materia di bonifica integrale. – 4. Il vincolo idrogeologico nella legislazione in materia di bonifica montana. – 5. Vincoli diversi da quello idrogeologico contemplati dalla legge Serpieri.

### III. LA DIFESA DEL SUOLO

.....103

1. La legge 18 maggio 1989, n. 183. *“Norme per la difesa del suolo”*.

– 2. La legge 4 dicembre 1993, n. 493 che converte in legge, con modifiche, il decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398, recante *“Disposizioni per l’accelerazione degli investimenti a sostegno dell’occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia”*. – 3. Struttura organizzativa delle Autorità di bacino. – 4. Procedimento di approvazione del piano di bacino. – 5. Compiti delle Autorità di bacino previsti nelle leggi in materia di acque. – 6. Le novità legislative. – 7. Le prospettive della legislazione italiana in materia.

#### IV. IL VINCOLO PAESAGGISTICO – AMBIENTALE

.....113

1. Il vincolo sulle bellezze naturali. – 2. Il vincolo paesaggistico-ambientale alla luce della legge Galasso. – 3. La concezione del paesaggio come bene culturale: *la Convenzione europea del paesaggio*. – 4. Il paesaggio come bene culturale alla luce della Costituzione italiana. – 5. Il *Testo unico dei beni culturali e del paesaggio*. – 6. Il “Codice Urbani”.

– 6.a) *La nozione giuridica di paesaggio e la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia*. – 6.b) *Gli strumenti di tutela dei beni paesaggistici: il piano paesaggistico*. – 6.c) *Gli strumenti di tutela dei beni paesaggistici: il vincolo paesaggistico*. – 6.d) *L'apparato sanzionatorio*. – 7. Le novità legislative in materia contenute nella legge delega 15 dicembre 2004, n. 308. – 7.a) *Le modifiche introdotte alle sanzioni amministrative contemplate dal Codice Urbani*. – 7.b) *Le modifiche introdotte alle sanzioni penali contemplate dal Codice Urbani*. – 7.c) *La sanatoria ad effetto permanente*. – 7.d) *La sanatoria ad effetto transitorio*. – 7.e) *Un'ipotesi di estinzione del reato paesaggistico*. – 7.f) *La traslazione del diritto a edificare*. – 7.g) *Altri profili di rilevanza paesaggistica della legge delega*. – 8. La tutela incidentale del paesaggio: la legge quadro sull'agriturismo. – 8.a) *La normativa in materia di tutela e valorizzazione dell'architettura rurale*.

#### V. LE AREE NATURALI

PROTETTE.....141

1. Nozione e classificazioni. – 2. La legislazione nazionale e regionale antecedente la legge quadro del 1991. – 3. La legge quadro sulle aree protette: struttura e finalità. – 3.a) *La pianificazione a livello nazionale*.

– 3.b) *I parchi nazionali: genesi, natura giuridica e struttura*. – 3.c) *Gli strumenti di protezione degli interessi socio-economici delle popolazioni residenti*. – 3.d) *Gli strumenti di gestione del territorio del parco: il piano del parco*. – 3.e) *Gli strumenti di gestione del territorio del parco: il regolamento del parco*. – 3.f) *Il “nulla osta”*. – 3.g) *Le aree protette regionali*. – 4. I principi generali in materia di aree protette dettati dalla legge delega 15 dicembre 2004, n. 308.

#### VI. LA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI ACQUE

.....157

1. Il profilo storico della normativa. – 2. I più recenti interventi del legislatore italiano.

## VII. LA TUTELA DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO

.....161

1. La legge n. 319 del 1976, c.d. “*legge Merli*”. – 2. La legge n. 650 del 1979, c.d. “*legge Merli bis*”. – 3. Il piano di risanamento delle acque. – 4. La disciplina vigente. – 4.a) *Finalità ed ambito di applicazione.*

4.b) *Gli obbiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione.*

4.c) *La disciplina degli scarichi.* – 4.d) *Il regime di autorizzazione agli scarichi.* – 4.e) *Le sanzioni.* – 4.f) *Il piano di tutela delle acque.* – 4.g) *L'utilizzazione agronomica dei reflui agricoli.* – 5. La Direttiva CE n. 2000/60. – 6. Nuove prospettive della legislazione italiana in materia.

## VIII. TURISMO RURALE E AGRITURISMO

.....177

1. Profili definitivi. – 2. L'approccio del legislatore comunitario alla materia. – 3. La legge quadro nazionale 5 dicembre 1985, n. 730 “*Disciplina dell'agriturismo*”. – 4. Le novità introdotte dal decreto legislativo n. 228 del 2001. – 5. Tracce di una embrionale tutela giuridica del fenomeno “*turismo rurale*”. – 6. L'intervento regionale in materia di agriturismo. – 7. La disciplina amministrativa dell'agriturismo. –

8. Nuove prospettive della legislazione italiana in materia.

## IX. LA TUTELA DELLE AREE MONTANE.....189

1. I primi interventi legislativi in materia. – 2. La legge n. 1102 del 1971 e la istituzione delle Comunità montane. – 3. Le Comunità montane alla luce della legge n. 142 del 1990 “*Ordinamento delle autonomie locali*”. – 4. La legge n. 97 del 1994 “*Nuove disposizioni per le zone montane*”. – 4.a) *Il fondo nazionale per la montagna.* – 4.b) *Gestione del patrimonio forestale montano.* – 4.c) *Le comunioni familiari montane.* – 4.d) *I piani di sviluppo socio-economico.* – 4.e) *Incentivazioni ai privati per opere di recupero agro-ambientale del territorio montano.*

– 4.f) *Caccia, pesca e prodotti del sottobosco.* – 4.g) *Razionalizzazione dei servizi pubblici.* – 4.h) *Recupero del patrimonio storico-culturale dei territori montani.* – 4.i) *Strumenti mirati a limitare l'esodo dalle zone montane.* – 4.l) *Disposizioni che introducono deroghe a norme di diritto privato: l'usucapione di fondi rustici montani.* – 4.m) *Segue: l'acquisto coattivo in sede ereditaria.*

**X. LA TUTELA DELLA FAUNA SELVATICA ED IL PRELIEVO  
VENATORIO.....201**

1. La legge quadro n. 157 del 1992: finalità. – 2. Gli strumenti di tutela della fauna selvatica a fronte dell'esercizio dell'attività venatoria: la pianificazione faunistico-venatoria. – 2.a) *La procedura inerente la pianificazione faunistico-venatoria.* – 2.b) Requisiti soggettivi richiesti ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria. – 2.c) Le modalità di esercizio *dell'attività venatoria.* – 2.d) *La gestione programmata della caccia.* – 2.e) *L'elencazione tassativa delle specie cacciabili.* – 2.f) *Divieti di forme particolari di attività venatoria.* – 3. Attività venatoria ed esercizio dell'agricoltura. – 4. Aziende faunistico-venatorie e aziende agri-turistico-venatorie. – 5. Disposizioni particolari relative alla zona faunistica delle Alpi. – 6. Profili sanzionatori. – 7. Le “*associazioni venatorie*”.

**XI. LA PROTEZIONE DEI BOSCHI DAGLI INCENDI**  
.....211

1. L'intervento comunitario in materia. – 2. L'intervento del legislatore italiano: breve *excursus* storico. – 3. La legge 21 novembre 2000, n. 353 “*Legge quadro sugli incendi boschivi*”. – 3.a) *Misure di previsione e prevenzione*. – 3.b) *Gli strumenti di lotta attiva*. – 3.c) *Disposizioni relative alle aree protette*. – 3.d) *Divieti, prescrizioni e sanzioni*. – 3.e) *Disposizioni finali*.

**XII. IL CORPO FORESTALE DELLO STATO**  
.....223

1. Natura giuridica e funzioni. – 2. La struttura.

**XIII. IL RISARCIMENTO DEL DANNO AMBIENTALE**  
.....227

1. L'art. 18 della legge n. 349 del 1986. – 2. La Direttiva 2004/35 *sulla responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*. – 3. Le divergenze tra la normativa comunitaria e quella italiana. – 3.a) *La nozione di danno ambientale ed i presupposti per la configurabilità della relativa responsabilità*. – 3.b) *Ipotesi di esclusione della responsabilità*. – 3.c) *L'azione di prevenzione del danno ambientale*. – 4. Nuove prospettive della legislazione italiana in materia.

**XIV. LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE**  
.....237

1. La Direttiva CEE n. 85/337 del 27 giugno 1985. – 2. La Direttiva CE n. 97/11 del 3 marzo 1997. – 3. L'intervento del legislatore italiano in materia: la V.I.A. statale. – 3.a) *Il procedimento di valutazione di impatto ambientale di competenza statale*. – 4. La V.I.A. regionale: il d.P.R. 12 aprile 1996. – 4.a) *Il procedimento di valutazione di impatto ambientale di competenza regionale*. – 5. La V.I.A. alla luce del decreto legislativo n. 112 del 1998. – 6. I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 settembre 1999 e del 1° settembre 2000.

**XV. LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA**.....251

1. La Direttiva CE n. 2001/42 del 27 giugno 2001. – 1.a) *La procedura relativa alla V.A.S.*

**XVI. L'AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE (CENNI)**

.....255 1. La Direttiva CE n. 96/91 *relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*. – 2. Il decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372.

**XVII. NUOVE PROSPETTIVE LEGISLATIVE IN MATERIA DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE, AUTORIZZAZIONE AMBIENTALE INTEGRATA E VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA**

.....259

1. Le procedure di V.I.A., V.A.S. ed I.P.P.C. alla luce della legge delega n. 308 del 2004.

## INTRODUZIONE ALLO STUDIO DELLA LEGISLAZIONE FORESTALE E AMBIENTALE: I CONFINI DELLA MATERIA

Oggetto del Corso di diritto forestale e ambientale è lo studio della normativa italiana che disciplina il bene bosco e l'attività forestale, l'analisi delle disposizioni legislative in materia di paesaggio di cui il bosco rappresenta una componente significativa, e, infine, l'indagine sulla disciplina giuridica di quei particolari settori della tutela ambientale che con la materia forestale presentano profonde interconnessioni.

Appare opportuno, prima di iniziare la trattazione della materia, soffermarci sia pur brevemente sulla ricerca del significato giuridico dei termini di riferimento del nostro studio: *bosco*, *paesaggio* e *ambiente*. Spesso, infatti, nel linguaggio giuridico alcune locuzioni usate dal legislatore hanno un significato diverso da quello che nel linguaggio comune viene ad esse attribuito.

*Prendendo le mosse dal termine "bosco", per molto tempo non è stato possibile riscontrare nei testi delle leggi statali che disciplinavano la materia forestale, una definizione univoca del termine, presente invece con contenuti però differenziati, in alcune leggi regionali. Il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, "Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57", all'art. 2, ha offerto per la prima volta una definizione di bosco valida su tutto il territorio nazionale, da applicare in assenza di leggi regionali che offrano la nozione di bosco, e che le Regioni sono chiamate ad emanare ai sensi del secondo comma del suddetto art. 2. Alla luce della disposizione: "agli effetti del presente decreto legislativo e di ogni altra normativa in vigore nel territorio della Repubblica i termini bosco, foresta e selva sono equiparati. 2. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo le Regioni stabiliscono per il territorio di loro competenza la definizione di bosco e: a) i valori minimi di larghezza, estensione e copertura necessari affinché un'area sia considerata bosco; b) le dimensioni delle radure e dei vuoti che interrompono la continuità del bosco; c) le fattispecie che per la loro particolare natura non sono*



da considerarsi bosco. 3. Sono assimilati a bosco: a) i fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale; b) le aree forestali temporaneamente prive di copertura arborea e arbustiva a causa di utilizzazioni forestali, avversità biotiche o abiotiche, eventi accidentali, incendi; c) le *radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2000 metri quadrati che interrompono la continuità del bosco*. 4. La definizione di cui ai commi 2 e 6 si applica ai fini dell'individuazione dei territori coperti da boschi di cui all'articolo 146, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490. 5. Per arboricoltura da legno si intende la coltivazione di alberi, in terreni non boscati, finalizzata esclusivamente alla produzione di legno e biomassa. La coltivazione è reversibile al termine del ciclo culturale. 6. Nelle more dell'emanazione delle norme regionali di cui al comma 2 e ove non diversamente già definito dalle Regioni stesse si considerano bosco i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea, ed esclusi i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d'arboricoltura da legno di cui al comma 5. Le suddette formazioni vegetali e i terreni su cui essi sorgono devono avere estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati e larghezza media non inferiore a 20 metri, e copertura non inferiore al 20 per cento, con misurazione effettuata dalla base esterna dei fusti. È fatta salva la definizione bosco a sughera di cui alla legge 18 luglio 1956, n. 759. Sono altresì assimilati a bosco i fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale, nonché le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2000 metri quadri che interrompono la continuità del bosco".

Anche con riferimento al termine “*paesaggio*” si è registrata per lungo tempo la carenza di una definizione legislativa univoca, superata solo recentemente dal legislatore con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 41, recante il “*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’art. 10 della legge 6 luglio 2002 n. 42 del 2004*”. L’art. 131 del Codice definisce infatti come paesaggio “*una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni*”, ed affida agli strumenti di tutela e valorizzazione del paesaggio la salvaguardia dei valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili.

Più complessa appare la ricerca del significato giuridico del termine “*ambiente*”, mentre assai più semplice è delineare una nozione unitaria di ambiente nella sua accezione ecologica, inteso quindi come *habitat* naturale dove l’uomo vive ed agisce, in una concezione dinamica che lo vede contrapposto al concetto di natura che indica, in una visione statica, l’insieme delle risorse naturali. La difficoltà di delineare una nozione univoca di ambiente dal punto di vista giuridico è legata anche alla circostanza che ad oggi non è possibile reperire una sua definizione legislativa unitaria. Mentre le prime normative in materia di bosco e di paesaggio risalgono agli inizi del secolo scorso, solo a partire dagli anni settanta il nostro legislatore si è avvicinato alle tematiche ambientali, spinto dalla consapevolezza della scarsità delle risorse naturali non facilmente riproducibili, del potenziale distruttivo degli equilibri naturali insito nell’attività umana, e della necessità di conservare e valorizzare l’insieme di queste risorse a fronte dell’attività dell’uomo e a vantaggio delle generazioni future. L’approccio del legislatore italiano alla tutela dell’ambiente si è tradotto in un intervento a pioggia, con normative di carattere settoriale, distinte in funzione della tutela di singole risorse naturali, mirate più ad arginare emergenze ambientali che a realizzare una efficace opera di prevenzione. La dottrina e la giurisprudenza si sono impegnate a fondo nel tentativo di enucleare una nozione giuridica di ambiente, e si sono divise tra quanti hanno ritenuto configurabile solo una concezione atomistica di ambiente, dove tale termine viene utilizzato con riferimento ad una o più delle sue componenti, e quanti hanno invece ritenuto possibile pervenire alla configurazione di una concezione unitaria di ambiente, dove tale termine indica un bene a carattere generale, autonomo dai singoli beni che lo compongono. È quest’ultima la posizione seguita dalla stessa Corte costituzionale la quale, in varie sentenze, ha affermato che “*il fatto che l’ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti ruoli, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la*

*tutela dei vari profili in cui si estrinseca non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione. L'elemento unitario è riferito alla qualità della vita, all'habitat naturale nel quale l'uomo vive e agisce, necessario alla collettività e ai cittadini”* (sentenze

n. 210 e n. 641 del 1987). Il nostro legislatore, invece ha accolto la c.d. “teoria atomistica” di ambiente, consapevole della impraticabilità di una nozione univoca del termine, a causa della oggettiva complessità strutturale della materia, dove si registra una pluralità di aspetti della tutela, una molteplicità di elementi naturali ed una eterogeneità di interessi collettivi e individuali. Anche di recente il legislatore ha manifestato la sua opzione a favore della articolazione del suo intervento in funzioni dei diversi settori della materia, dove ciascuno dei diversi elementi che compongono l’ambiente ha ricevuto autonoma considerazione ed è stato destinatario di una specifica disciplina giuridica: il riferimento è alla legge 15 dicembre 2004,

n. 308 recante “*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*”, la quale all’art. 1, delega il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative nella materia della tutela dell’ambiente, che viene individuata in funzione di singoli settori, in relazione ai quali il legislatore delegato è chiamato ad operare: *a)* gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; *b)* tutela delle acque dall’inquinamento e gestione delle risorse idriche; *c)* difesa del suolo e lotta alla desertificazione; *d)* gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna; *e)* tutela risarcitoria contro i danni all’ambiente; *f)* procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per l’autorizzazione ambientale integrata QPPQ; *g)* tutela dell’aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

Anche a fronte di questa assoluta frammentarietà e settorialità che caratterizza la normativa ambientale appare peraltro delinearsi in modo nitido uno stretto collegamento che unisce l'ambiente al territorio. Il territorio è al tempo stesso contenitore di beni ambientali (suolo, acqua, boschi, fauna e flora) comprensivo del suo involucro, l'atmosfera, e terminale necessario di gran parte delle attività umane (residenziali, economiche, ludiche). A conferma di tale collegamento si ricorda la recente modifica apportata alla denominazione del Ministero competente per la materia ambientale, che non è più quella di "*Ministero dell'Ambiente*", ma a seguito del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 3000 "*Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*", quella di "*Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio*". Come ha anche di recente affermato la stessa Corte costituzionale, sul territorio gravitano interessi diversi, dagli interessi economici agli interessi ambientali, che dunque esigono da parte del legislatore la predisposizione di tutele differenziate attraverso discipline giuridiche separate (Corte cost. sentenze 382/1999 e 378/2000).

**PARTE PRIMA NOZIONI GIURIDICHE**  
**PRELIMINARI**



## I LE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO

SOMMARIO: 1. La norma giuridica: nozione e classificazioni. – 2. L'efficacia della norma giuridica nel tempo e nello spazio. – 3. L'interpretazione della legge. – 4. Le fonti del diritto.  
– 5. La tutela dell'ambiente nella Costituzione e nella nuova ripartizione di competenze tra Stato e Regioni introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

### 1. La norma giuridica: nozione e classificazioni

Funzione del diritto è quella di regolare i rapporti tra gli appartenenti ad una collettività: la norma giuridica è dunque la regola che concorre a disciplinare la vita organizzata di una collettività. La norma si dice “*giuridica*” in quanto ha carattere obbligatorio e vincolante per gli appartenenti ad una collettività. Il complesso delle norme mediante le quali una collettività è organizzata prende il nome di “*ordinamento giuridico*”. Nel linguaggio giuridico si fa una distinzione tra “*norma*” e “*legge*”: la norma è la regola, mentre la legge è il provvedimento formale che contiene la norma.

La norma giuridica è caratterizzata da tre elementi fondamentali: a) la generalità, b) l'astrattezza, c) l'uguaglianza. “*Generalità*” significa che le norme giuridiche si rivolgono a tutti gli appartenenti ad una collettività o quantomeno a classi indeterminate di soggetti; “*astrattezza*” significa che le norme giuridiche non disciplinano situazioni concrete, bensì situazioni individuate solo astrattamente; c) “*uguaglianza*”: le norme giuridiche devono essere conformi sia nella loro formulazione che nella loro esecuzione, al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione italiana. Tale disposizione afferma il principio di uguaglianza in una duplice accezione: “*uguaglianza formale*” e “*uguaglianza sostanziale*”. In base al principio di uguaglianza formale (art. 3, 1° comma) situazioni uguali devono avere la stessa disciplina giuridica e situazioni diverse devono avere una disciplina giuridica differenziata. In base al principio di uguaglianza sostanziale il



legislatore deve, attraverso la norma giuridica, mirare ad eliminare o quantomeno attenuare le differenze economico-sociali tra i cittadini (art. 3, 2° comma).

Le norme giuridiche si distinguono in: a) norme *di condotta* e norme *sanziona* *torie*; b) norme *cogenti* e norme *dispositive*, c) norme *precettive* e norme *program* *matiche*, d) norme *di diritto pubblico* e norme *di diritto privato*.

- a) Le norme di condotta sono quelle che impongono al cittadino un dovere di condotta, le norme sanzionatorie sono quelle che stabiliscono le conseguenze giuridiche che derivano dalla violazione delle norme di condotta. Nel nostro ordinamento giuridico le sanzioni si distinguono in sanzioni *penali*, *amministrative* e *civili*; e in *sanzioni dirette*, che comportano la invalidità dell'atto compiuto in violazione della legge, e *sanzioni indirette*, che sottopongono ad una pena il trasgressore.
- b) Le norme cogenti sono quelle che non possono essere derogate, le norme dispositive sono quelle che possono essere derogate esclusivamente in base a criteri particolari stabiliti dalla norma medesima;
- c) Le norme precettive sono quelle che creano immediatamente una regola di condotta, mentre le norme programmatiche sono norme di principio che devono essere attuate mediante norme ulteriori (es.: le norme contenute nelle leggi quadro).
- d) Le norme di diritto pubblico sono quelle che disciplinano l'organizzazione dello Stato e degli Enti pubblici, che regolano i rapporti di questi ultimi tra loro e con i privati, e che impongono ai privati comportamenti a cui sono tenuti per rispettare gli interessi della collettività; le norme di diritto privato sono quelle che disciplinano i rapporti tra i privati.

## **2. L'efficacia della norma giuridica nel tempo e nello spazio**

- a) *nello spazio*. Le norme emanate dallo Stato trovano applicazione su tutto il territorio dello Stato, salvo casi eccezionali di norme la cui efficacia è espressamente limitata ad una parte soltanto del territorio. Le norme emanate dalle Regioni trovano applicazione solo nei limiti della competenza territoriale dell'Ente (territorio della Regione).
- b) *nel tempo*. Per capire la regola relativa alla efficacia della norma giuridica nel tempo è necessario ricordare l'*iter* di formazione della legge che la contiene, che prevede la formulazione di proposte (quando l'iniziativa è assunta da membri del Parlamento) o disegni di legge (quando l'iniziativa è assunta da uno o più Ministri), la approvazione del testo definitivo della legge da parte del Parlamento (Camera dei Deputati e Senato),

la promulgazione della legge ad opera del Presidente della Repubblica, e, infine, la pubblicazione della legge nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, che serve come strumento per far conoscere il testo della nuova legge ai cittadini. La norma giuridica acquista efficacia o, come si dice nel linguaggio giuridico, “*entra in vigore*”, il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana. L’intervallo di tempo tra la pubblicazione della legge sulla Gazzetta ufficiale e la sua entrata in vigore prende il nome di “*vacatio legis*”: decorso questo intervallo di tempo, le norme giuridiche contenute nella legge sono obbligatorie per tutti i cittadini e si applica il principio che “*l’ignoranza della legge non scusa*”. A questa regola generale si configurano delle eccezioni: possono infatti esiste

re delle leggi le quali stabiliscono espressamente che le proprie norme entrano in vigore il giorno stesso della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale o in un termine

di *vacatio legis* più breve di quello ordinario. Per quanto riguarda

l'efficacia finale della norma giuridica la regola generale stabilisce che l'efficacia di una norma, cioè il suo carattere vincolante per i citta

dini, può cessare in tre casi diversi: a) *abrogazione*, b) *referendum abrogativo*, c)

*dichiarazione di incostituzionalità*.

- a) L'abrogazione di una norma si verifica allorché una norma successiva interviene a regolare in modo diverso la stessa materia disciplinata da una norma precedente. L'abrogazione può essere "*espressa*" quando la nuova norma dichiara espressamente di abrogare la precedente, "*tacita*" quando la nuova norma non dichiara espressamente di abrogare la precedente, ma contiene disposizioni incompatibili con quelle previste dalla norma precedente. L'abrogazione può essere poi "*totale*" quando la nuova norma modifica completamente quella precedente, o "*parziale*" quando la nuova norma si limita a modificare solo in parte quella precedente.
- b) Con il *referendum abrogativo* la norma viene abrogata sulla base della volontà dei cittadini espressa nell'ambito di un *referendum* che deve essere richiesto da almeno 500.000 elettori o da almeno 5 Consigli regionali.
- c) La dichiarazione di incostituzionalità di una norma si ha quando la stessa o parte di essa viene dichiarata dalla Corte costituzionale contraria ai principi sanciti dalla Costituzione italiana. Come si arriva alla pronuncia della Corte costituzionale? Quando, nel corso di un processo, il giudice è chiamato ad applicare una norma, il giudice medesimo o le parti di quel processo possono "*sollevare la questione di legittimità costituzionale*", cioè manifestare formalmente dubbi circa la conformità della norma o di una sua parte, ai principi sanciti dalla Costituzione. Qualora il giudice ritenga la questione di costituzionalità "*non manifestamente infondata*", sospende il processo, e investe la Corte costituzionale del compito di verificare la legittimità costituzionale della norma. La Corte costituzionale, a sua volta, può o respingere con una ordinanza la questione di costituzionalità, se la ritiene infondata, o, viceversa, se ritiene la questione di costituzionalità fondata, può, con sentenza, dichiarare la norma,

o la sua parte, costituzionalmente illegittima.

### 3. L'interpretazione della legge

Il discorso si collega a quello fatto inizialmente circa la differenza tra norma e legge dove si è detto che la norma è la regola di condotta e la legge è l'involucro, il documento formale che contiene la norma. L'interpretazione ha la finalità di individuare, attraverso la lettura del documento formale, qual è il precetto, la norma in esso contenuta. Ed è al momento della applicazione della norma che è necessario procedere alla sua interpretazione. Il legislatore ha fornito all'interprete alcune regole che deve seguire qualora il testo della legge non consenta di individuare con facilità ed in modo univoco la portata della norma, indicando vari criteri, tra i quali: a) il criterio "*teleologico*", che consiste in una indagine diretta a verificare qual'è la reale intenzione del legislatore, anche attraverso la lettura dei lavori preparatori; b) il criterio *storico*, che si identifica nella analisi dei precedenti normativi, cioè delle norme che in precedenza hanno disciplinato la materia; c) il criterio "*sistematico*", in base al quale la disposizione da interpretare si legge alla luce del quadro complessivo della legge in cui è contenuta; d) il criterio *equitativo*, in forza del quale la disposizione si legge in modo da ricercare un equilibrio tra gli interessi configgenti in essa coinvolti.

Il nostro ordinamento prevede infine il ricorso alla c.d. "*interpretazione analogica*", in forza della quale nel caso in cui una fattispecie concreta non sia espressamente regolata da una norma giuridica, e tale fattispecie presenti elementi di affinità con altra viceversa espressamente disciplinata, si applica alla prima la disciplina prevista per la seconda.

L'interpretazione si distingue in "*dichiarativa*" quando l'interprete attribuisce ad un testo normativo il significato letterale, e "*correttiva*" quando viene attribuito al testo della norma un significato diverso da quello letterale, cioè più ampio (*interpretazione estensiva*) o più ristretto (*interpretazione restrittiva*).

Sotto il profilo della sua efficacia vincolante, l'interpretazione si distingue in: a) interpretazione *dottrinale*, cioè l'interpretazione operata dagli studiosi della materia. Tale interpretazione non ha alcuna efficacia vincolante; b) interpretazione *giudiziale*, cioè l'interpretazione operata dal giudice. Tale interpretazione vincola solo le parti del giudizio in quel processo; c) interpretazione *autentica*, cioè l'interpretazione operata dal legislatore attraverso un provvedimento diretto a chiarire il significato di precedenti disposizioni: tale interpretazione ha efficacia vincolante di norma giuridica per la collettività.

#### **4. Le fonti del diritto**

Con il termine “*fonte del diritto*” si indica ogni atto o fatto dal quale l’ordinamento giuridico fa derivare l’inserimento di una nuova regola nel sistema di norme da cui la collettività è organizzata. Caratteristiche dell’ordinamento giuridico italiano sono la pluralità delle fonti del diritto e l’organizzazione delle varie fonti secondo una scala gerarchica. L’espressione “*gerarchia delle fonti*” significa che le norme contenute nelle fonti di grado superiore possono abrogare o modificare quelle contenute nelle fonti di grado inferiore, e non viceversa; le norme contenute nelle fonti dello stesso grado possono reciprocamente abrogarsi o modificarsi.

La gerarchia delle fonti è organizzata secondo un sistema piramidale che contempla sei diversi gradi. Al primo grado si trovano: 1) la *Costituzione* 2) le *leggi costituzionali* 3) gli *statuti delle Regioni a statuto speciale*. Al secondo grado si trovano: 1) le *leggi statali* 2) i *decreti legge* 3) i *decreti legislativi* 4) gli *statuti delle Regioni a statuto ordinario* 5) i *Testi unici*. Al terzo grado si trovano: 1) le *leggi regionali* 2) le *leggi delle Province autonome di Trento e Bolzano*. Al quarto grado si trova la *consuetudine*.

Passiamo ad analizzare per grandi linee le singole fonti.

#### *Primo grado*

- A) La *Costituzione italiana*, emanata il 27 dicembre 1947, ed entrata in vigore l'anno successivo, è la legge fondamentale sulla quale poggia tutto l'ordinamento italiano. Si tratta di una Costituzione di tipo rigido, ciò significa che le sue norme possono essere modificate o abrogate soltanto da un particolare tipo di leggi, le leggi costituzionali, e non, a differenza delle Costituzioni di tipo flessibile, dalle leggi ordinarie. La Costituzione è divisa in tre parti: 1) *Principi fondamentali*; 2) *Diritti e doveri dei cittadini* (*rapporti politici, rapporti etico-sociali, rapporti economici, rapporti politici*); 3) *Ordinamento della Repubblica* (*il Parlamento, il Presidente della Repubblica, il Governo, la Magistratura, le Regioni, le Province, i Comuni, Garanzie costituzionali*).
- B) Le *leggi costituzionali* (art. 138 della Costituzione) sono tipi particolari di leggi che sono soggette ad una procedura di approvazione più complessa rispetto a quella ordinaria: sono cioè adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.
- C) *Statuti delle Regioni a statuto speciale*. È anzitutto necessario chiarire il significato del termine "*statuto*": si tratta di un atto che contiene le norme relative alla struttura di un ente, comprese le indicazioni degli organi che ne fanno parte, i relativi poteri e funzionamento. Gli statuti delle Regioni a statuto speciale sono collocati al primo grado della scala gerarchica delle fonti del diritto, mentre quelli delle Regioni a statuto ordinario sono collocati al secondo grado: ciò si spiega in quanto mentre i primi sono stati adottati con legge costituzionale, i secondo sono stati approvati con legge dello Stato.



### *Secondo grado*

A) *Leggi statali*. Come abbiamo visto parlando dell'efficacia della legge nel tempo, la procedura di formazione della legge statale prevede la preventiva presentazione e discussione di proposte o disegni di legge, la approvazione da parte del Senato e della Camera dei Deputati, la promulgazione ad opera del Presidente della Repubblica, e la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana.

B) *Decreti legge e decreti legislativi*. Entrambi costituiscono esempi di “*leggi in senso materiale*”, sono cioè provvedimenti ai quali è attribuita efficacia di legge, ma non hanno la veste formale di legge, in quanto sono emanati da organi non dotati di potestà legislativa. Entrambi i provvedimenti, infatti, sono emanati dal Governo, che è l'organo al quale all'interno del nostro ordinamento giuridico è attribuito il potere esecutivo: peraltro il Parlamento, che è viceversa l'organo al quale è attribuito il potere legislativo, interviene in relazione ai due provvedimenti in modo “*preventivo*” con riferimento ai decreti legislativi, e in modo “*successivo*” con riferimento ai decreti legge. I decreti legge sono provvedimenti emanati dal Governo di propria iniziativa,

in caso di necessità e urgenza. Restano in vigore per sessanta giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana: decorso tale termine si aprono due alternative: o i decreti vengono convertiti dal Parlamento in legge, oppure decadono, cioè perdono la loro efficacia vincolante. Nel panorama legislativo italiano degli ultimi decenni si è registrata la tendenza a privilegiare il ricorso al decreto legge rispetto alla legge, in quanto strumento di più agile adozione, che consente di superare la lunghezza dell'*iter* di formazione della legge, reso ancor più gravoso dalla sempre maggiore congestione dei lavori parlamentari: in questa direzione peraltro si era recentemente affermata la prassi negativa seguita dal Governo di intervenire in alcuni settori importanti, tra i quali, tra l'altro, alcuni attinenti alla materia ambientale, con decreti legge più volte reiterati alla rispettiva scadenza per sopperire alla mancata emanazione delle rispettive leggi di conversione. Al fine di ovviare a tale degenerazione la Corte costituzionale ha preso posizione ed ha stabilito che la disciplina di un decreto legge decaduto non può essere reiterata legittimamente se non nell'ipotesi residuale in cui sussistano i medesimi presupposti giustificativi dell'intervento governativo pregresso, ovvero nel caso in cui la disciplina posta rechi un contenuto normativo sostanzialmente differente da quello oggetto del provvedimento precedentemente emanato (Corte

costituzionale, sentenza n. 360 del 1996).

I decreti legislativi, a loro volta, sono provvedimenti emanati dal Governo su delega del Parlamento. Il Parlamento delega il Governo ad emanare il decreto a mezzo di una legge che prende il nome di “*legge delega*”, nella quale sono specificati l’oggetto sul quale il Governo è chiamato a deliberare, nonché i principi ai quali deve attenersi nella formazione del decreto.

C) I *Testi unici*. Quando una stessa materia è stata regolata da provvedimenti che si sono succeduti nel tempo, può sorgere l'esigenza di coordinare le varie disposizioni per verificare quali sono quelle realmente in vigore. In questo caso il Parlamento può autorizzare, con una legge delega, il Governo ad emanare un Testo unico, cioè una raccolta coordinata delle varie leggi che disciplinano la materia: nella formazione del Testo unico il Governo provvede al coordinamento delle diverse disposizioni apportandovi, ove necessario ai fini del coordinamento, le occorrenti modificazioni.

#### *Terzo grado*

Le *leggi regionali*. Nel nostro ordinamento la funzione legislativa è attribuita allo Stato ed alle Regioni (con la possibilità peraltro, come abbiamo visto, di essere esercitata a condizioni particolari dal Governo a mezzo dei decreti legge e decreti legislativi) ed è ripartita in funzione delle materie in cui la legge è chiamata ad intervenire. La ripartizione di competenza per materia tra lo Stato e le Regioni è contenuta, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, nell'art. 117 della Costituzione, come recentemente modificato dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*".

La legge costituzionale n. 3/2001 ha adottato un criterio di ripartizione di competenza legislativa per materia tra Stato e Regioni tendenzialmente opposto a quello seguito dalla versione originaria dell'art. 117 della Costituzione: mentre infatti quest'ultimo elencava espressamente le materie attribuite alla competenza delle Regioni, ritenendo implicitamente quelle non indicate in elenco di competenza dello Stato, la nuova versione dell'art. 117 della Costituzione elenca espressamente le materie di competenza esclusiva dello Stato, ed afferma, al comma 4, che "*spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*". Ai sensi del nuovo art. 117 lo Stato ha dunque *legislazione esclusiva* nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali;

referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli Enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Il nuovo art. 117 della Costituzione, al comma 3, individua poi le materie di *legislazione concorrente* fra Stato e Regioni, quelle cioè in ordine alle quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Ai sensi del nuovo art. 117 della Costituzione, comma 1, sia lo Stato che le Regioni devono esercitare la propria competenza legislativa nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Per quanto attiene alle Regioni a statuto speciale, alla luce della versione originaria dell'art. 116 della Costituzione che attribuiva ad esse forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con legge costituzionale, i limiti della competenza legislativa per materia erano stabiliti dai rispettivi statuti. Il principio è sostanzialmente riaffermato dalla nuova versione dell'art. 116 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: la disposizione infatti stabilisce che "Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale". Ancora oggi dunque i limiti della competenza legislativa di tali Regioni sono stabiliti dai rispettivi statuti speciali. L'art. 116, al comma 3, prevede poi che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle

lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possano essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli Enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119: tale legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

La competenza legislativa delle Province di Trento e di Bolzano era originariamente equiparata a quella che spettava alle Regioni a statuto speciale: ed il principio è stato riaffermato dall'art. 116 della Costituzione, nuova versione, che, al 2° comma, stabilisce: "La Regione Trentino – Alto Adige Sud Tirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano". Dunque anche la competenza per materia delle Province autonome di Trento e di Bolzano è individuata dai relativi statuti speciali. Peraltro, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, sino all'adeguamento dei relativi statuti, le disposizioni della stessa legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Ai sensi del nuovo articolo 117 della Costituzione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari e provvedono alla attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

#### *Quarto grado*

A) *Regolamenti*. Si tratta di provvedimenti che possono essere emanati da varie Autorità, tra i quali i più importanti sono i regolamenti di attuazione, cioè quei provvedimenti finalizzati a rendere tecnicamente applicabile la legge cui attengono. La legge costituzionale 3/2001, all'art. 3, stabilisce che la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni, mentre spetta alle Regioni in ogni altra materia.

La legge 15 marzo 1997, n. 59 "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali e per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*", c.d. "legge Bassanini", aveva dettato i criteri ai quali avrebbe dovuto ispirarsi la ripartizione di competenze in materia amministrativa tra lo Stato le Regioni e gli Enti locali. I principi fissati dalla legge Bassanini sono: la sussidiarietà, l'efficienza ed economicità, la cooperazione, la responsabilità e unicità, l'adeguatezza, la differenziazione, la copertura finanziaria e patrimoniale. *Sussidiarietà* significa attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane secondo le rispettive dimensioni territoriali,

associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime (sussidiarietà verticale) favorendo l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, delle associazioni e delle comunità (sussidiarietà orizzontale). *Efficienza* ed *economicità* determinano, fra l'altro, la soppressione dei compiti e delle funzioni divenute superflue. La *cooperazione* fra Stato, Regioni ed Enti locali deve servire anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea. La *responsabilità* e l'*unicità* implicano l'attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari ed esigono pertanto la identificabilità in capo ad un unico soggetto, anche associativo, la responsabilità per ciascun servizio o attività amministrativa. L'*adeguatezza* si riferisce alla idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni. La *differenziazione* consente l'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi. La *copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni conferite* impone che ogniqualvolta una funzione sia attribuita ad un ente, sia assicurata nell'interesse dei cittadini la dotazione delle risorse destinate a svolgerla.



Nell'ambito dei regolamenti, importanti sono poi i c.d. "*regolamenti di organizzazione*": a tale proposito la legge costituzionale 3/2001 attribuisce ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

*B) Ordinanze.* Anche in questo caso si tratta di provvedimenti che possono essere emanati da Autorità diverse (es.: Prefetto, Sindaco) e sono caratterizzati dal fatto che possono essere adottati soltanto in casi di eccezionale gravità ed urgenza.

*C) Statuti degli enti minori.* Questi statuti sono espressione del potere di autoregolamentazione degli Enti.

#### *Quinto grado*

*Consuetudine.* È l'unica fonte del diritto non scritta e può definirsi come la costante uniformità di comportamento formatasi spontaneamente all'interno di una collettività, seguita con la convinzione che tale comportamento sia giuridicamente vincolante.

Si distinguono tre tipi di consuetudini: a) "*secondo la legge*" che fornisce l'interpretazione di una legge scritta esistente; b) "*oltre la legge*" che disciplina aspetti di una materia non regolati da una legge scritta esistente ed ha valore solo quando la legge per la disciplina di quella materia rinvia alla consuetudine; c) "*contro la legge*" che modifica o abroga una legge scritta esistente. Quest'ultima tipologia di consuetudine non è ammessa nel nostro ordinamento.

### **5. La tutela dell'ambiente nella Costituzione e nella nuova ripartizione di competenze tra Stato e Regioni introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001**

Nel testo originario della Costituzione, anteriore alla entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, non esisteva alcun riferimento al termine ambiente e ciò trovava la sua giustificazione nella circostanza che l'interesse del legislatore italiano per le tematiche ambientali comincia a profilarsi soltanto attorno agli anni settanta, mentre la Costituzione italiana è entrata in vigore, come abbiamo visto, nel 1948. A partire dagli anni settanta si assiste ad una intensa produzione normativa in materia di tutela dell'ambiente, le cui disposizioni, nell'ottica di proteggere le risorse ambientali, comportano talvolta incisive limitazioni di diritti che hanno, viceversa, protezione costituzionale, il diritto di proprietà (art. 42) e

la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.). Gli artt. 41 e 42 della Costituzione legittimano, sotto il profilo costituzionale, limitazioni al diritto di proprietà ed alla libertà di iniziativa economica purché però siano imposte attraverso una legge e siano giustificate dalla finalità di tutelare interessi pubblici costituzionalmente rilevanti. Al fine di ammantare di legittimità costituzionale le disposizioni contenute nelle normative a tutela dell'ambiente lesive del diritto di proprietà e della libertà di iniziativa economica si è reso dunque necessario individuare, all'interno della Costituzione, delle norme potenzialmente idonee ad essere interpretate in chiave evolutiva come indirettamente protettive di interessi legati alla tutela dell'ambiente: la giurisprudenza della Corte costituzionale ha identificato come tali l'art. 9, 2° comma, e l'art. 32 della Costituzione. Ai sensi dell'art. 9, 2° comma, della Costituzione, la Repubblica tutela "il paesaggio" e il patrimonio storico e artistico della Nazione; ai sensi dell'art. 32 della Costituzione, la Repubblica tutela "la salute" come fondamentale diritto dell'individuo.

Per quanto attiene alla ripartizione di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni in materia ambientale, nella formulazione originaria dell'art. 117 della Costituzione era assente ovviamente alcuna indicazione in proposito; si riconosceva peraltro alle Regioni competenza legislativa in alcune materie strettamente correlate alla tutela dell'ambiente: l'urbanistica, la caccia, la pesca, l'agricoltura e le foreste.

L'art. 117 della Costituzione, nella nuova versione introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, prende espressamente in considerazione la tutela dell'ambiente. Il 2° comma dell'art. 117, alla lett. s, inserisce tra le materie di competenza esclusiva dello Stato la *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”*; a sua volta il 3° comma dell'art. 117 attribuisce alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, fatta dunque salva la determinazione dei principi fondamentali riservata allo Stato, la *“valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione delle attività culturali”*. Inoltre, ai sensi dell'art. 116, 3° comma, la *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”* è inserita tra le materie in relazione alle quali potranno essere attribuite, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata e sentiti gli Enti locali, forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario. Infine, tra le materie in cui si dispiega la potestà legislativa concorrente delle Regioni troviamo molti settori strettamente collegati all'ambiente: *tutela della salute, protezione civile, governo del territorio, produzione, trasporto e distribuzione dell'energia*.

Alla luce della nuova normativa costituzionale non appare peraltro chiara la ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia ambientale: se infatti la distinzione tra “*tutela*”, intesa come conservazione della risorsa ambientale, e “*valorizzazione*”, intesa come promozione del ruolo complessivo giocato dalla risorsa ambientale, è all'apparenza semplice, l'analisi della più recente normativa ambientale dimostra che la linea di confine tra i due campi di intervento è labile e foriera di ambiguità e contraddizioni. Fino a che punto può arrivare l'intervento legislativo dello Stato in materia ambientale? E quale margine di autonomia legislativa hanno le Regioni? Su questa problematica ha giocato un ruolo chiarificatore rilevante la Corte costituzionale in alcune recenti sentenze in cui si è pronunciata circa la legittimità costituzionale di normative statali che disciplinavano alcuni aspetti della caccia, materia riservata alla competenza legislativa delle Regioni. La Corte costituzionale ha infatti affermato che “*la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una materia, in quanto l'ambiente è un valore costituzionalmente protetto in funzione del quale lo Stato può dettare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative che ex art. 117 della Costituzione spettano alle Regioni su materie per le quali il valore costituzionale assume rilievo*” (sentenza Corte costituzionale n. 536 del 20 dicembre 2002). Nella giurisprudenza della Corte costituzionale l'ambiente dunque si configura non tanto come “*materia*”, ma come “*valore trasversale*” che investe una pluralità di materie, in ordine alle quali si delineano competenze diverse che ben possono essere regionali, spettando peraltro allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina sull'intero territorio nazionale. L'art. 117, 2° comma, lett. s, che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la “*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*”, esprime, ad avviso della Corte costituzionale, un'esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale. In tale direzione la Corte rileva come gli stessi lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale in ordine alla cura di interessi funzionalmente collegati a quelli propriamente ambientali. In definitiva, dunque, si legge nella sentenza n. 47 del 2002, si può ritenere che, riguardo alla protezione dell'ambiente, il nuovo art. 117 della Costituzione

legittimi interventi legislativi regionali diretti a soddisfare nell'ambito delle proprie competenze, e dunque tutte le volte in cui sono in gioco interessi afferenti a materie riconducibili ai commi 3 e 4 del nuovo art. 117 della Costituzione, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato. In concreto, ad esempio, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 536 del 2002, ha affermato che *“la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa*

*regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato”.*

Con riferimento alla rilevanza costituzionale dell'ambiente si ricorda che è attualmente in discussione in Parlamento, ed è stato approvato in prima lettura alla Camera dei Deputati, il 28 ottobre 2004, un emendamento all'art. 9 della Costituzione, che prevede l'aggiunta alla norma di un terzo comma, in forza del quale la Repubblica *“tutela l'ambiente e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Protegge la biodiversità e promuove il rispetto degli animali”*.



## **II L'UNIONE EUROPEA: GENESI, STRUTTURA E STRUMENTI OPERATIVI**

SOMMARIO: 1. La genesi. – 2. La struttura. – 3. Gli strumenti operativi. – 4. Il nuovo assetto istituzionale introdotto dalla Costituzione europea.

### **1. La Genesi**

La creazione delle Comunità economiche europee risale agli anni cinquanta ed è sostanzialmente ispirata alla esigenza di porre fine ai conflitti pesanti e frequenti che per lungo tempo avevano visto contrapposti i Paesi europei, ed alla convinzione che l'unico strumento in grado di garantire una pace durevole e contribuire allo sviluppo economico di tali Paesi, la cui economia era stata fortemente impoverita dagli eventi bellici, fosse instaurare fra tali Paesi una unione politica ed economica. Nel 1950 il Ministro degli Esteri francese Robert Schuman, in un discorso ispirato da Jean Monnet, propose l'integrazione delle industrie del carbone e dell'acciaio dell'Europa occidentale: sulla base di tale proposta, nel 1951, fu creata la Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), con un Trattato stipulato tra sei Stati europei: l'Italia, la Francia, la Germania federale, il Belgio, i Paesi Bassi ed il Lussemburgo. Sull'onda del successo della CECA, i sei Stati firmatari del relativo Trattato istitutivo decisero di procedere alla integrazione di altri settori delle proprie economie e, nel 1957, crearono, con due Trattati internazionali, la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) e la Comunità economica Europea (CEE). Nel 1967 avvenne la fusione delle istituzioni delle tre Comunità europee, e la creazione di un'unica struttura istituzionale comune: a partire da quel momento, ci furono soltanto una Commissione, un Consiglio dei ministri e un Parlamento europeo. Attraverso le tre Comunità, ciascuna con i propri ambiti di competenza e proprie finalità, gli Stati fondatori hanno inteso abbattere tra di loro le barriere che ostacolavano gli scambi di merci, di lavoratori, di servizi e di capitali e instaurare così un unico grande mercato. Nel tempo si è assistito ad un ampliamento sia del raggio di azione delle Comunità, sia del novero dei Paesi europei che vi hanno



aderito. Con l'Atto unico europeo del 1986, con il Trattato sull'Unione europea, Trattato di Maastricht, del 1992 e con il Trattato di Amsterdam del 1997, la Comunità ha assunto nuove competenze nella direzione di una vera e propria integrazione economico-monetaria e tendenzialmente politica: mentre infatti il raggio di azione delle Comunità era inizialmente limitato ad una politica commerciale comune per il carbone e l'acciaio e ad una politica agricola comune, nel tempo si è esteso a nuove politiche comuni in molteplici settori, dalla cultura alla tutela dei consumatori ed alla concorrenza, dall'ambiente ed energia ai trasporti e agli scambi, fino a comprendere in tempi più recenti, una politica estera e di sicurezza comune. Nel 1992 l'UE ha deciso di istituire l'unione economica e monetaria (UEM), implicante l'introduzione di una moneta unica europea gestita da una Banca centrale europea. La moneta unica – l'euro

– è divenuta realtà il 1° gennaio 2002, quando banconote e monete in euro hanno sostituito le valute nazionali in dodici dei 15 paesi dell'Unione europea (Belgio, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo e Finlandia). In linea con l'introduzione di nuove forme di cooperazione tra gli Stati membri, si è modificata anche la denominazione della Comunità: il Trattato di Maastricht ha creato la Comunità europea, il Trattato di Amsterdam ha dato origine alla Unione europea. Sotto il profilo del numero degli Stati membri che la compongono, l'Unione europea si è gradualmente ingrandita grazie a nuove adesioni che si sono succedute nel corso del tempo. Danimarca, Irlanda e Regno Unito sono diventati Stati membri nel 1973, seguiti dalla Grecia nel 1981, da Spagna e Portogallo nel 1986 e da Austria, Finlandia e Svezia nel 1995; nel 2004 l'Unione europea ha accolto i dieci nuovi Paesi: Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia. Bulgaria e Romania dovrebbero fare il loro ingresso nel 2007, mentre la Croazia e la Turchia hanno avviato i negoziati di adesione nel 2005. L'allargamento dell'Unione europea ha reso necessario procedere ad una semplificazione del sistema decisionale, che è stata operata dal Trattato di Nizza, entrato in vigore il 1° febbraio 2003, il quale ha introdotto nuove norme che disciplinano le dimensioni delle istituzioni comunitarie ed il loro funzionamento. Il 29 ottobre 2004, a Roma, i Capi di Stato e di Governo ed i Ministri degli Affari esteri dei venticinque Paesi membri dell'Unione europea hanno sottoscritto il Trattato e l'Atto finale che creano una Costituzione per l'Europa, in seguito all'accordo su un Trattato costituzionale per l'Europa che era stato raggiunto dal Consiglio d'Europa di Bruxelles il 17 e 18 giugno 2004. Il testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, che unifica, sostituendoli, tutti i precedenti Trattati, dovrà essere ratificato da tutti i Paesi membri dell'Unione e, una volta ratificato da tutti gli Stati, entrerà in vigore a partire dal 2009, per alcuni aspetti, e dal 2014 per altri: fino a quel momento l'Unione europea continuerà a funzionare alla luce dei Trattati in vigore. L'Italia ha ratificato il Trattato con la legge 7 aprile 2005, *“Ratifica ed esecuzione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Roma il 29 ottobre 2004”*.

## 2. La struttura

A livello comunitario operano i seguenti organismi: il *Consiglio europeo*, il *Parlamento europeo*, il *Consiglio dei Ministri*, la *Corte dei Conti*, la *Corte di Giustizia* e il *Tribunale di 1° grado*.

Il *Consiglio europeo* riunisce i Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, nonché, come membro di diritto, il Presidente della Commissione. Funzione del Consiglio europeo è quella di dare all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e definirne gli orientamenti politici generali: le deliberazioni del Consiglio europeo, dunque, contengono indirizzi a carattere obbligatorio e vincolante per le Istituzioni comunitarie dotate di potere deliberativo, ma non producono atti vincolanti all'interno della struttura di Governo comunitaria.

Il *Parlamento europeo* rappresenta i cittadini dei Paesi membri dell'Unione che eleggono a suffragio universale ogni cinque anni i suoi componenti: a ciascuno Stato membro è attribuito un numero diverso di rappresentanti in funzione di un criterio di proporzionalità. Il Parlamento europeo esercita funzioni consultive e propositive, non è dotato di funzioni normative autonome, ma può esercitare con il Consiglio la funzione legislativa secondo tre procedure: a) la procedura di *cooperazione* in forza della quale il Parlamento emenda le proposte di direttiva e di regolamento presentate dalla Commissione ed invita quest'ultima a tenere conto del suo parere; b) la procedura di *consultazione* che riguarda i casi in cui è richiesto il suo parere, che in alcune materie assume i connotati di parere conforme, ciò significa che in quelle materie è indispensabile ai fini della adozione di una delibera, il parere conforme del Parlamento; c) la procedura di *codecisione*, in cui il Parlamento condivide il potere decisionale del Consiglio, in condizioni di assoluta parità, in settori importanti, come ad es. quello dell'ambiente. Il Parlamento inoltre condivide con il Consiglio la competenza a discutere e ad adottare il bilancio dell'Unione presentato dalla Commissione; e, infine, esercita un controllo democratico sull'intera attività dell'Unione, verifica l'attuazione delle politiche comunitarie e l'applicazione della legislazione mediante interrogazioni scritte e orali al Consiglio e alla Commissione. Qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare individualmente o in associazione con altri cittadini, una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività della Comunità e che lo concerne direttamente. Il Parlamento europeo, dopo ogni sua

elezione, nomina, per la durata della legislatura, un *Mediatore* che esercita le sue funzioni in piena indipendenza, abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti i casi di cattiva amministrazione nell'azione delle Istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di Giustizia o il Tribunale di primo grado: il Mediatore, di propria iniziativa, o sulla base delle denunce che gli sono state presentate direttamente, o tramite un membro del Parlamento europeo, procede alle indagini che ritiene giustificate tranne quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria, e, qualora constati un caso di cattiva amministrazione, ne investe l'Istituzione interessata che dispone di tre mesi per comunicargli il suo parere: il Mediatore trasmette poi una relazione al Parlamento e all'Istituzione interessata e informa del risultato dell'indagine la persona che ha sporto denuncia.

Il *Consiglio dei Ministri* rappresenta gli Stati membri ed è presieduto a turno da ciascuno Stato membro per un semestre (da gennaio a giugno e da luglio a dicembre) secondo un ordine prestabilito. È formato dai rappresentanti di ciascuno Stato membro a livello ministeriale che si riuniscono in composizione distinta a seconda dei problemi all'ordine del giorno: quando ad es. devono essere trattate questioni relative all'ambiente si riuniscono in Consiglio i Ministri dell'Ambiente, ecc. Il Consiglio condivide con il Parlamento europeo il potere legislativo ed il potere di bilancio e conclude, a nome della Comunità, gli accordi internazionali previamente negoziati dalla Commissione. Il Consiglio può deliberare a maggioranza semplice dei membri che lo compongono, a maggioranza qualificata, o all'unanimità in funzione delle materie oggetto delle delibere: il voto degli Stati membri non è stabilito secondo il criterio a ciascuno un voto, ma è ponderato sulla base della loro popolazione e corretto a favore dei Paesi meno popolati. Un Comitato costituito dai rappresentanti permanenti dei Governi degli Stati membri è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio e dell'esecuzione dei compiti che quest'ultimo gli assegna.

La *Commissione* è composta di venti membri, scelti tra i cittadini degli Stati membri in base alla loro competenza generale, che restano in carica per la durata di cinque anni, con mandato rinnovabile: il numero dei membri della Commissione, che deve comprendere almeno un cittadino di ciascuno Stato membro, senza che il numero dei cittadini dello stesso Stato sia superiore a due, può essere modificato dal Consiglio con delibera all'unanimità. I membri della Commissione devono offrire ogni garanzia di indipendenza dallo Stato membro di appartenenza ed esercitano le loro funzioni nell'esclusivo interesse della Comunità, non sollecitando né accettando istruzioni da alcun Governo od organismo. La Commissione, oltre ad esercitare funzioni propositive ai fini della iniziativa legislativa, vigila sull'applicazione delle disposizioni del Trattato e sulle disposizioni adottate dalle Istituzioni in forza del Trattato, formula raccomandazioni e pareri nei settori definiti dal Trattato quando questo esplicitamente lo preveda ovvero quando la Commissione stessa lo ritenga necessario, dispone di un proprio potere di decisione e partecipa alla formazione degli atti del Consiglio e del Parlamento europeo alle condizioni previste dal Trattato, ed esercita infine le competenze che le sono attribuite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite. Per supportare l'esercizio delle sue funzioni, la Commissione si avvale

di una struttura amministrativa composta da 36 Direzioni generali.

La *Corte di Giustizia delle Comunità europee*, con sede a Lussemburgo, assicura, assieme al Tribunale di primo grado, nell'ambito delle rispettive competenze, il rispetto del diritto comunitario nella sua interpretazione ed applicazione. La Corte è composta da giudici assistiti da Avvocati generali: questi ultimi, il cui numero può essere aumentato con delibera all'unanimità del Consiglio, hanno il compito di presentare pubblicamente con assoluta imparzialità ed indipendenza conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo statuto della Corte, richiedono il suo intervento.

I giudici della Corte di Giustizia e gli Avvocati generali, scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza, in possesso dei requisiti richiesti nei rispettivi Paesi per l'esercizio delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza, sono nominati di comune accordo per sei anni dai Governi degli Stati membri. La Corte ha competenza in materia di violazione del Trattato da parte di uno Stato membro, di controllo di legittimità sugli atti prodotti congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio, dal solo Consiglio, dalla Commissione o dalla Banca centrale europea, nonché sugli atti del Parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi, purché non siano raccomandazioni o pareri, di comportamento omissivo del Parlamento, del Consiglio o della Commissione. Al fine di evitare il formarsi di giurisprudenza contraddittoria nell'interpretazione del diritto comunitario è attribuita alla Corte la competenza pregiudiziale esclusiva in materia di interpretazione dei Trattati e di validità e interpretazione delle norme comunitarie su istanza dei giudici nazionali, i quali sospendono il giudizio e chiedono alla Corte l'interpretazione della norma comunitaria che intendono applicare.

La Corte di giustizia è affiancata da un *Tribunale di primo grado*, composto da un giudice per ogni Stato membro, che è competente a giudicare nelle materie indicate dal Trattato, con possibilità di appello alla Corte solo per motivi di diritto. Ogni tre anni si procede ad un rinnovo parziale dei membri dei giudici della Corte di Giustizia, degli Avvocati generali e dei giudici del Tribunale.

La *Corte dei conti* è composta da un cittadino per ogni Stato dell'Unione, scelto tra personalità che fanno o hanno fatto parte, nei rispettivi Paesi, delle istituzioni di controllo esterno o che posseggono una qualifica specifica per tale funzione: i membri della Corte dei conti sono nominati per un periodo di sei anni e devono offrire tutte le garanzie di indipendenza rispetto al Paese di

provenienza. La Corte dei Conti assicura il controllo dei conti della Comunità, controlla la legittimità e la regolarità di tutte le entrate e le spese sia della Comunità sia di ogni organismo creato dalla Comunità, ed accerta la sana gestione finanziaria.



A livello comunitario operano, accanto a quelli ora ricordati, altri organi ed organismi.

*Organi consultivi* dell'Unione sono: il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale.

Il *Comitato delle Regioni* è composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali, titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, oppure politicamente responsabili dinanzi ad una assemblea eletta: il numero dei suoi membri non può essere superiore a trecentocinquanta, ha funzioni consultive nei confronti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione nei casi previsti dal Trattato e in tutti gli altri casi in cui tali Istituzioni lo ritengono opportuno, in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera. Spetta al Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione, determinare, con una decisione europea, la composizione del Comitato, nonché adottare la decisione europea che stabilisce l'elenco dei membri e dei supplenti, i quali durano in carica per cinque anni, redatto conformemente alle proposte presentate da ciascun Stato membro.

Il *Comitato economico e sociale* (art.III-389) è costituito da rappresentanti delle varie componenti di carattere economico e sociale della società civile organizzata (produttori, agricoltori, ecc.): il numero dei suoi membri non può essere superiore a trecentocinquanta, ed ha funzioni consultive nei confronti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione nei casi previsti dalla Costituzione e in tutti gli altri casi in cui tali Istituzioni lo ritengono opportuno, e può anche formulare un parere di sua iniziativa. Spetta al Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione, determinare, con una decisione europea, la composizione del Comitato, nonché adottare la decisione europea che stabilisce l'elenco dei membri e dei supplenti, i quali durano in carica per cinque anni, redatto conformemente alle proposte presentate da ciascun Stato membro: il Consiglio delibera previa consultazione della Commissione e può chiedere il parere delle organizzazioni europee rappresentative dei diversi settori economici e sociali e della società civile interessati dall'attività dell'Unione.

Sono organismi comunitari: la *Banca europea per gli investimenti* e la *Banca centrale europea*.

La *Banca europea per gli investimenti* ha personalità giuridica e i suoi membri sono gli Stati membri. La Banca ha il compito di contribuire, facendo appello al mercato dei capitali ed alle proprie risorse, allo sviluppo equilibrato del mercato comune nell'interesse della Comunità: a tal fine facilita mediante la concessione di prestiti

e garanzie, senza perseguire scopi di lucro, il finanziamento di progetti in tutti i settori dell'economia che: a) contemplino la valorizzazione delle regioni meno sviluppate; b) contemplino l'ammodernamento o la riconversione di imprese oppure la creazione di nuove attività richieste dalla graduale realizzazione del mercato comune che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere interamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri, c) siano progetti di interesse comune per gli Stati membri che per la loro ampiezza o natura non possono essere completamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri. Nello svolgimento dei suoi compiti la Banca facilita il finanziamento di programmi di investimento congiuntamente con gli interventi dei fondi strutturali e degli strumenti finanziari della Comunità.

La *Banca centrale europea* ha sede a Francoforte ed ha il compito di gestire l'Euro e la politica monetaria dell'Unione.

### 3. Gli strumenti operativi

Per la realizzazione delle sue finalità la Comunità è legittimata dal Trattato istitutivo, come modificato dai Trattati successivi, ad utilizzare una serie di strumenti operativi, la maggior parte dei quali dà origine al diritto comunitario derivato. Ai sensi dell'art. 249 del Trattato, infatti, il Parlamento europeo congiuntamente al Consiglio, il Consiglio e la Commissione, per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dal Trattato medesimo, possono adottare regolamenti e direttive, prendere decisioni e formulare raccomandazioni e pareri. Sono dunque strumenti operativi dell'Unione: i *regolamenti*, le *direttive*, le *decisioni*, le *raccomandazioni* ed i *pareri*. Alla luce dello stesso art. 249 del Trattato, il *regolamento* ha portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri; la *direttiva* vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi; la *decisione* è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati; le *raccomandazioni* e i *pareri* non sono vincolanti. Nel Trattato sono descritte le procedure relative alla formazione degli atti comunitari. Va sottolineato peraltro che i regolamenti possono richiedere atti statali di adeguamento; le direttive, qualora siano dettagliate, possono essere direttamente applicate nei rapporti fra i cittadini e gli Stati membri, salvo comunque l'obbligo a carico di questi ultimi di adottare gli strumenti necessari per il raggiungimento delle finalità indicate dalla direttiva. Ai sensi dell'art. 253 del Trattato i regolamenti, le direttive e le decisioni adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, dal Consiglio o dalla Commissione devono essere motivati e devono fare riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del Trattato medesimo.

Attraverso questi strumenti la Comunità agisce secondo quanto stabilisce l'art. 5 del Trattato, nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obbiettivi che le sono assegnati dal Trattato medesimo: tuttavia, l'art. 308 dello stesso Trattato attribuisce alla Comunità i c.d. "*poteri impliciti*", legittimandola così ad intervenire

anche in materie in relazione alle quali il Trattato non le riconosce esplicitamente potere di azione. La disposizione stabilisce infatti che: *“quando un’azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità senza che il Trattato abbia previsto i poteri di azione a tal uopo richiesti, il Consiglio deliberando all’unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso”*.

Inoltre, ai sensi del 2° comma dell’art. 5, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità può intervenire secondo il *principio di sussidiarietà*, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

#### **4. Il nuovo assetto istituzionale introdotto dalla Costituzione europea**

Il Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa contiene disposizioni inerenti la ripartizione di competenza tra l’Unione e gli Stati membri (Parte prima, Titolo III *“Competenze dell’Unione”*), nonché il quadro delle proprie Istituzioni (Parte prima, Titolo IV *“Istituzioni e organi dell’Unione”*; Parte terza, Titolo VI *“Funzionamento dell’Unione”*) e dei suoi strumenti operativi (Parte I Titolo V *“Esercizio delle competenze dell’Unione”*). Tali disposizioni sostituiranno quelle esistenti, ora descritte, nel momento in cui la Costituzione europea entrerà in vigore.

### III L'IMPRESA

SOMMARIO: 1. Rilevanza costituzionale. – 2. La disciplina contenuta nel codice civile. – 3. La definizione di imprenditore. – 4. Distinzioni tra imprenditori in relazione alle dimensioni dell'impresa. – 5. Distinzioni tra imprenditori in relazione alla tipologia di attività esercitata. – 5a). *L'imprenditore commerciale*. – 5.b). *L'imprenditore agricolo*. – 6. Le qualifiche soggettive dell'imprenditore agricolo. – 6.a). *Il coltivatore diretto*. – 6.b) *I soggetti equiparati al coltivatore diretto*. – 6.c). *L'imprenditore agricolo a titolo principale*. – 6.d). *L'imprenditore agricolo professionale*. – 7). L'azienda. – 8). I segni distintivi dell'impresa.

#### 1. Rilevanza costituzionale

L'art. 41 della Costituzione riconosce, al suo primo comma, la libertà di iniziativa economica privata (*"L'iniziativa economica privata è libera"*) ma, al tempo stesso, al secondo e terzo comma, introduce una serie di limitazioni all'esercizio della stessa, specificando che essa *"non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana"* (2° comma); e che la legge può introdurre dei limiti al suo esercizio *"la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali"* (3° comma).

#### 2. Disciplina contenuta nel codice civile

La sistematica del codice civile in relazione all'impresa contempla anzitutto, all'art. 2082, la definizione generale di imprenditore (non viene definita l'impresa, bensì il soggetto che la esercita, cioè l'imprenditore). Il codice poi introduce varie tipologie di imprenditori che distingue, a) in relazione alle *dimensioni dell'impresa*: il *piccolo imprenditore* (art. 2083) e, per esclusione, l'*imprenditore medio-grande*; b) in relazione alla *tipologia di attività* che l'imprenditore esercita: *imprenditore agricolo* (art.

2135) e *imprenditore commerciale* (art. 2195). Una disciplina particolare è poi riservata alle imprese gestite in forma di *società*.

Queste distinzioni non hanno un valore puramente formale, ma ad esse si collega una diversa disciplina giuridica dettata in funzione delle diverse tipologie di impresa. Infatti il codice, e le leggi speciali successive al codice, riservano un trattamento giuridico privilegiato (benefici fiscali, creditizi, previdenziali, ecc.) ai piccoli imprenditori rispetto agli imprenditori medio-grandi, ed agli imprenditori agricoli rispetto agli imprenditori commerciali. Esiste però un collegamento tra la definizione generale di imprenditore e le varie tipologie di imprenditori: un soggetto, infatti, per poter essere qualificato come piccolo imprenditore, imprenditore agricolo o imprenditore commerciale deve anzitutto poter essere qualificato come imprenditore in generale, ai sensi dell'art. 2082 del codice civile, e dunque possedere i requisiti richiesti da quest'ultima norma.

### **3. La definizione di imprenditore**

Ai sensi dell'art. 2082 del codice civile “*è imprenditore colui che esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni o di servizi*”. Cerchiamo di capire il significato della dizione letterale della norma. Che cosa si intende per esercizio di *attività economica organizzata*? Il termine “*economica*” vuol significare che l'attività deve essere rivolta all'utilizzo di mezzi di produzione per conseguire un prodotto. Il termine “*organizzata*” significa che l'imprenditore deve svolgere la sua attività attraverso l'organizzazione e la combinazione di fattori produttivi (capitale e lavoro). Il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio della sua impresa prende il nome di *azienda* secondo la definizione dettata dall'art. 2555 del codice civile. Che cosa si intende per *esercizio professionale* dell'attività? L'attività è svolta in modo professionale quando non è occasionale o saltuaria, ma viene esercitata con continuità nel tempo: ciò non significa che l'attività debba essere esclusiva (es. anche un imprenditore *part-time* è considerato imprenditore) e non significa che debba essere necessariamente prevalente rispetto ad altre attività svolte dallo stesso imprenditore (la prevalenza può essere richiesta da leggi speciali a fini particolari, come vedremo). Che cosa si intende per “*fine della produzione o scambio di beni o servizi*”? L'attività dell'imprenditore deve essere sempre diretta al mercato (es. l'attività di coltivazione di un fondo rustico ai fini dell'auto-consumo non si può considerare attività imprenditoriale).

#### **4. Distinzioni tra imprenditori in relazione alle dimensioni dell'impresa**

Ai sensi dell'art. 2083 del codice civile *“Sono piccoli imprenditori i coltivatori diretti del fondo, gli artigiani, i piccoli commercianti e coloro che esercitano un'attività professionale organizzata con il lavoro prevalentemente proprio e dei compo*



*nenti della famiglia*". Che cosa si intende per "prevalenza"? Prevalenza rispetto a che cosa? Gli interpreti (dottrina e giurisprudenza) hanno riferito la prevalenza al rapporto tra il lavoro personale dell'imprenditore e quello della sua famiglia da un lato, e il lavoro di estranei alla famiglia, dall'altro. Dell'art. 2083 sono state date dagli interpreti due letture diverse. Secondo la prima la norma individua quattro categorie di piccoli imprenditori, di cui tre specifiche, i coltivatori diretti del fondo, gli artigiani, i piccoli commercianti, e la quarta generica, comprensiva di tutti coloro che esercitano un'attività professionale organizzata con il lavoro prevalentemente proprio e dei componenti della famiglia: le definizioni relative alle tre categorie specifiche sono contenute in altre leggi. In base alla seconda lettura della norma, il riferimento all'esercizio dell'attività professionale organizzata con il lavoro prevalentemente proprio e dei componenti della famiglia offre il criterio di individuazione generale della figura del piccolo imprenditore che vale anche per le prime tre categorie, i coltivatori diretti del fondo, gli artigiani, i piccoli commercianti. Il codice civile non offre la definizione di imprenditore medio-grande che si ricava per esclusione da quella di piccolo imprenditore.

## **5. Distinzioni tra imprenditori in relazione alla tipologia di attività esercitata**

### *a) Rilevanza della distinzione alla luce del codice civile*

La distinzione, alla luce del codice civile, assume rilevanza sotto tre diversi profili: a) gli imprenditori agricoli non sono soggetti alle procedure fallimentari; b) gli imprenditori agricoli non sono obbligati alla tenuta di scritture contabili (la disposizione è stata modificata da leggi speciali successive al codice civile che richiedono anche all'imprenditore agricolo di tenere la contabilità a determinati fini, accesso a finanziamenti, Iva, ecc.); c) gli imprenditori agricoli non sono soggetti all'iscrizione nel registro delle imprese. Con riferimento alla iscrizione nel registro delle imprese, la disciplina del codice civile è stata modificata a seguito dell'entrata in vigore della legge 29 dicembre 1993, n. 580 "*Riordinamento delle Camere di commercio industrie e artigianato*". Questa legge, che in generale si occupa di riordinare la disciplina delle Camere di commercio industrie e artigianato, ha introdotto, all'art. 8, il registro delle imprese, la cui tenuta è affidata alle Camere di commercio industrie e artigianato. Il registro delle imprese era stato originariamente previsto dall'art. 2188 del codice

civile, con finalità di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia delle imprese, ma di fatto tale disposizione non ha mai avuto attuazione fino all'entrata in vigore della legge di cui sopra. Ai sensi dell'art. 8, 4° comma, della legge n. 580 del 1993 *“Sono iscritti in sezioni speciali del registro delle imprese gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del codice civile, i piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 del medesimo codice civile, e le società semplici”*. A sua volta il 5° comma dell'art. 8, afferma che *“L'iscrizione nelle sezioni speciali ha funzione*

*di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia, oltre agli effetti previsti dalle leggi speciali". Quest'ultima disposizione relativa agli effetti della iscrizione nel registro delle imprese è stata modificata dal Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art.7 della legge 5 marzo 2001, n. 57" che, all'art. 2 "Iscrizione nel registro delle imprese", afferma: "L'iscrizione degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'art. 2188 e seguenti del codice civile, oltre alle funzioni di certificazione anagrafica ed a quelle previste dalle leggi speciali, ha l'efficacia di cui all'art. 2193 del codice civile". L'art. 2193 del codice civile "Efficacia della iscrizione" (nel registro delle imprese) a sua volta, stabilisce che "I fatti dei quali la legge prescrive l'iscrizione, se non sono stati iscritti, non possono essere opposti ai terzi da chi è obbligato a richiederne l'iscrizione, a meno che questi provi che i terzi ne abbiano avuto conoscenza. L'ignoranza dei fatti dei quali la legge prevede l'iscrizione non può essere opposta dai terzi dal momento in cui l'iscrizione è avvenuta".*

*b) Rilevanza della distinzione alla luce delle leggi speciali successive al codice civile*

Le leggi speciali riservano una posizione privilegiata sotto il profilo fiscale, creditizio, previdenziale, dei finanziamenti, all'imprenditore agricolo anche se, come vedremo, tali privilegi sono spesso condizionati al possesso da parte dell'imprenditore agricolo di ulteriori requisiti soggettivi, quali la qualifica di coltivatore diretto o quella di imprenditore agricolo a titolo principale (qualifica sostituita da quella di imprenditore agricolo professionale, v. *infra*).

*5.a) L'imprenditore commerciale*

L'imprenditore commerciale viene identificato dall'art. 2195 del codice civile attraverso l'indicazione di un elenco di attività: se un imprenditore esercita una o più di queste attività è considerato imprenditore commerciale. Il codice in realtà non usa il termine imprenditore commerciale, bensì quello di imprenditore soggetto all'iscrizione nel registro delle imprese, ciò in quanto, alla luce della disciplina codicistica, gli imprenditori agricoli erano esclusi dall'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese che gravava

esclusivamente sugli imprenditori che svolgevano una delle attività elencate nell'art. 2195.

Ai sensi dell'art. 2195 le attività il cui esercizio dà luogo ad una impresa commerciale sono: 1) attività industriali dirette alla produzione di beni o di servizi; 2) attività intermedie nella circolazione dei beni; 3) attività di trasporto per terra, per acqua o per aria; 4) attività bancaria o assicurativa; 5) altre attività ausiliarie delle precedenti.

### 5.b) *L'imprenditore agricolo*

La definizione di imprenditore agricolo dettata dal codice civile è contenuta nell'art. 2135 che è stato recentemente modificato dal decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 *“Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 ‘Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati’*”. La norma, nella sua versione originaria, affermava: *“È imprenditore agricolo colui che esercita un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse.*

*Si reputano connesse le attività dirette alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura”*

L'art. 2135 del codice civile dunque distingueva nell'ambito delle attività agricole, le attività essenzialmente agricole, e le attività connesse. Le attività essenzialmente agricole erano la coltivazione del fondo, l'allevamento del bestiame e la silvicoltura: l'esercizio di una qualsiasi di queste attività svolto in modo imprenditoriale, cioè secondo i parametri dettati dall'art. 2082, dava luogo ad impresa agricola.

Le attività connesse, invece, erano attività di per sé commerciali o industriali, ma che se svolte da un soggetto che contemporaneamente esercitava anche una sola delle attività essenzialmente agricole e in presenza di un collegamento funzionale tra le due attività, quella agricola e quella connessa, erano soggette alle norme dettate per l'impresa agricola. L'art. 2135 distingueva due tipologie di attività connesse: le tipiche e le atipiche. Le attività connesse tipiche erano quelle indicate dal 1° comma della disposizione, cioè la *“alienazione e trasformazione di prodotti agricoli quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura”*: tipiche dunque in quanto espressamente indicate dal legislatore. Era ovviamente implicito che le attività di trasformazione e alienazione dei prodotti agricoli per poter essere considerate connesse dovevano essere esercitate dallo stesso imprenditore che svolgeva una o più delle attività agricole principali, coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento del bestiame (requisito della *“unisoggettività”*). Il termine *“esercizio normale dell'agricoltura”* era stato interpretato originariamente in termini di criterio statistico. Per verificare cioè se un'attività di trasformazione o alienazione di prodotti agricoli potesse rientrare nell'esercizio normale dell'agricoltura, era necessario verificare se avesse raggiunto un sufficiente grado di diffusione tra gli imprenditori agricoli di una determinata zona e in

un determinato tempo, con la precisazione che l'indagine doveva essere condotta sia in relazione alla tipologia di attività, sia in relazione alle modalità del suo esercizio. Successivamente gli interpreti avevano elaborato un nuovo criterio interpretativo del termine esercizio normale dell'agricoltura, in forza del quale per verificare se un'attività di alienazione

o trasformazione di prodotti agricoli rientrasse o meno nell'esercizio normale dell'agricoltura, era necessario andare a verificare se tale attività fosse tipica nell'organizzazione dell'impresa agricola, rispondesse cioè oggettivamente e razionalmente ai fini di quest'ultima: non ci si riferiva, in altri termini, a ciò che gli agricoltori normalmente facevano, ma a ciò che avrebbero dovuto fare. A loro volta, le attività connesse atipiche erano contemplate genericamente al 2° comma dell'art. 2135 nella espressione "*e attività connesse*". Atipiche dunque perché il legislatore pur facendo menzione generica della categoria non indicava quali attività potessero rientrarvi. Nel silenzio del legislatore sul punto gli interpreti avevano individuato come requisiti per la configurabilità della connessione atipica: 1) la unisoggettività, cioè la circostanza che le due attività, agricola principale e connessa atipica, fossero esercitate dallo stesso imprenditore; 2) il collegamento funzionale dell'attività connessa atipica con una delle tre attività essenzialmente agricole; 3) l'accessorietà dell'attività connessa atipica rispetto a quella agricola, nel senso che quest'ultima doveva rivestire nell'economia aziendale, il ruolo di attività principale.

Per quanto riguarda le attività essenzialmente agricole, coltivazione del fondo, selvicoltura e allevamento del bestiame, gli interpreti, dottrina e giurisprudenza, si sono per lungo tempo impegnati nella ricerca del significato di questi termini al fine di verificare se un'attività può essere qualificata come agricola o viceversa deve essere considerata commerciale. La questione ha rivestito e tuttora riveste notevole rilevanza non solo sotto un profilo teorico, ma anche dal punto di vista pratico, perché essere qualificato come imprenditore agricolo consente di usufruire di una serie di benefici che, come abbiamo visto, non sono riconosciuti all'imprenditore commerciale. Sul punto si è registrata una evoluzione significativa i cui risultati hanno condotto il legislatore ad intervenire con il decreto legislativo n. 228 del 2001. Originariamente, cioè subito dopo l'entrata in vigore del codice civile del 1942, si riteneva che l'elemento caratterizzante dell'attività agricola fosse la presenza del fondo e di un collegamento funzionale tra l'attività ed il fondo. Di conseguenza, veniva considerata come agricola per eccellenza l'attività di coltivazione del fondo, veniva unanimemente riconosciuta la natura agricola dell'attività di selvicoltura, in quanto considerata una forma dell'attività di coltivazione del fondo; mentre per quanto riguarda l'attività di allevamento di animali, si considerava agricola soltanto se e in quanto fosse esercitata in stretto collegamento funzionale con il fondo, nel duplice senso che gli animali dovevano servire al fondo (es. ai fini della sua lavorazione o della sua concimazione) e, al tempo stesso, il fondo doveva servire all'allevamento degli animali, nutriti dunque con il foraggio tratto dal fondo. Con riferimento a quest'ultima attività un ulteriore limite alla sua agrarietà veniva individuato nell'uso da parte dell'art. 2135 del termine "*bestiame*", dal momento che, nel suo significato tecnico-economico, esso si riferisce non a tutti gli animali, bensì ad una categoria più ristretta, cioè gli animali da latte, lana, carne e lavoro. Dunque l'allevatore poteva essere considerato imprenditore agricolo soltanto se avesse allevato animali che fossero rientrati nella categoria bestiame. Successivamente in agricoltura si è assistito ad una profonda trasformazione che ha visto diffondersi nuove tecniche di coltivazione (es.: le colture idroponiche) che sono emancipate dal fondo rustico, nonché pratiche di allevamento aventi ad oggetto animali diversi da quelli rientranti nel concetto di bestiame tradizionale. Queste attività nuove sono state in un primo tempo qualificate dagli interpreti come attività commerciali o come attività connesse. In un secondo momento la dottrina ha elaborato la

c.d. *“teoria del ciclo biologico”*, in forza della quale *“l’attività produttiva agricola consiste nello svolgimento di un ciclo biologico concernente l’allevamento di esseri animali o vegetali che risulta legato direttamente o indirettamente allo sfruttamento delle forze e delle risorse naturali e che si risolve economicamente nell’ottenimento di frutti (vegetali o animali) destinati al consumo diretto sia come tali sia previa una o più trasformazioni”*. La portata innovativa di questa teoria è enorme perché considerare agricola un’attività prescinde completamente dalla presenza di qualsiasi collegamento con il fondo rustico, dall’oggetto dell’attività (es.: è indifferente che si tratti di bestiame o di animali diversi dal bestiame) o dalle finalità della stessa (es.: che il prodotto ottenuto sia o meno destinato all’alimentazione). La teoria del ciclo biologico è stata accolta, sia pure con qualche correttivo, dal legislatore che recentemente, come abbiamo accennato, ha emanato una normativa che fornisce l’interpretazione autentica dell’art. 2135 del codice civile e dunque sostituisce la definizione di imprenditore agricolo fornita da quest’ultima norma per adeguarla alla nuova realtà agricola. Si tratta del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 *“Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell’art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57, “Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati”*, il quale, all’art. 1, stabilisce che: *“L’art. 2135 del codice civile è sostituito dal seguente: È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse. Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine. Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall’allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l’utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell’azienda normalmente impiegate nell’attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge. Si considerano imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all’art. 2135 del codice civile, come sostituito*



*dal comma 1 del presente articolo, prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni o servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico”.*

A sua volta, il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 *“Orientamento e modernizzazione del settore forestale a norma dell’art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”*, all’art. 8, ha equiparato agli imprenditori agricoli, assoggettandoli quindi alla disciplina riservata a questi ultimi, le cooperative ed i loro consorzi che forniscono in via principale, anche nell’interesse di terzi, servizi nel settore silvicolturale, ivi comprese le sistemazioni idraulico-forestali. L’art. 7 dello stesso decreto n. 227 del 2001, prevede la istituzione, ad opera delle Regioni, di elenchi o albi delle imprese per la esecuzione di lavori, opere e servizi in ambito forestale, al fine di promuovere la crescita delle imprese e qualificarne la professionalità, ed attribuisce alle imprese iscritte agli albi o agli elenchi, la possibilità di ottenere in gestione aree silvo-pastorali in proprietà o possesso pubblico. Tali imprese possono inoltre beneficiare delle norme di cui all’art. 17 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, *“Nuove disposizioni per le zone montane”*, per l’affidamento della gestione e per la realizzazione di lavori, opere e servizi in ambito forestale, e, dunque, assumere determinati lavori indicati nella norma in appalto da enti pubblici o da privati in deroga alle vigenti disposizioni di legge.

## 6. Le qualifiche soggettive dell'imprenditore agricolo

Nell'ambito della disciplina privilegiata riservata all'imprenditore agricolo, il codice civile e la legislazione speciale successiva riconoscono un particolare trattamento di favore agli imprenditori agricoli che sono in possesso di particolari qualifiche professionali, cioè quella di *coltivatore diretto* e di *imprenditore agricolo a titolo principale*, ora sostituita da quella di *agricoltore professionale*.

È da ricordare che si tratta di qualifiche ulteriori rispetto a quella di imprenditore agricolo, che dunque presuppongono il possesso della qualifica di imprenditore agricolo.

### 6.a) Il coltivatore diretto

Si tratta di una figura tipica ed esclusiva del diritto italiano. Il codice civile già contiene dei riferimenti a tale figura, alla quale riserva un trattamento giuridico di favore: i referenti normativi del codice civile sono l'art. 2082, che, come abbiamo visto sopra, menziona il coltivatore diretto del fondo tra le figure di piccolo imprenditore, e l'art. 1647 il quale distingue nell'ambito del contratto di affitto di fondo rustico, l'affitto a coltivatore diretto, definendolo come l'affitto che *“ha ad oggetto un fondo che l'affittuario lavora con il lavoro prevalentemente proprio e di persone della sua famiglia”*, ed assoggetta tale contratto a normative di maggior favore per l'affittuario rispetto alla disciplina generale del contratto di affitto di fondo rustico.

Da entrambe le indicazioni del codice, l'art. 2082 e l'art. 1647, emerge come criterio di qualificazione della nozione di coltivatore diretto la prevalenza del lavoro proprio e della propria famiglia. La prevalenza è riferita al rapporto tra il lavoro del coltivatore diretto e della sua famiglia rispetto al lavoro dei dipendenti. La dottrina e la giurisprudenza hanno inoltre ritenuto che la figura del coltivatore diretto si caratterizzi, oltre che in relazione al requisito della prevalenza, anche con riferimento al modo in cui il coltivatore esercita la sua attività: quest'ultima infatti non deve limitarsi alla mera direzione e organizzazione del lavoro altrui, ma deve consistere anche nella prestazione di lavoro esecutivo all'interno dell'impresa. In epoca successiva al codice sono state emanate leggi speciali, di settore, che riconoscono benefici particolari al coltivatore diretto: tali normative peraltro adottano definizioni di coltivatore diretto diverse tra loro, ognuna valida ai fini della legge in cui è con-

tenuta. Non esiste dunque ad oggi una definizione di coltivatore diretto che abbia una portata generale, valida per ogni settore della legislazione speciale di favore; emergono peraltro degli elementi costanti nelle definizioni di coltivatore diretto contenute in due settori di intervento pubblico importanti: la normativa sulla preliezione agraria (art. 31 della legge 26 maggio 1965, n. 590) e la normativa sui contratti agrari (art. 6 della legge 3 maggio 1982, n. 203). L'art. 6 della legge n. 203 del 1982 così definisce la figura dell'affittuario coltivatore diretto *“Ai fini della presente legge sono affittuari coltivatori diretti coloro che coltivano il fondo con il lavoro proprio e della propria famiglia, sempre che tale forza lavorativa costituisca almeno un terzo di quella occorrente per le normali necessità di coltivazione del fondo, tenuto conto agli effetti del computo delle giornate necessarie per la coltivazione del fondo stesso anche dell'impiego di macchine agricole. Il lavoro della donna è considerato equivalente a quello dell'uomo”*. La locuzione *“ai fini della presente legge”* conferma che si tratta di una legge di settore e che dunque la definizione di coltivatore diretto è valida esclusivamente ai fini della normativa in cui è contenuta. Anche se la definizione appare ancora incentrata sul rapporto tra il lavoro prestato dall'imprenditore e dalla sua famiglia rispetto a quello dei terzi, si registrano però delle novità rispetto alla definizione data dal codice: anzitutto il criterio della prevalenza viene sostituito con il criterio del terzo; in secondo luogo si afferma l'equiparazione del lavoro della donna a quello dell'uomo; in terzo luogo si calcola nel terzo anche il lavoro delle macchine agricole. Quest'ultima novità consente di affermare che giuridicamente oggi il coltivatore diretto non è più necessariamente un piccolo imprenditore ma può essere anche un imprenditore medio – grande. Resta però fermo il fatto che, ad avviso della dottrina e della giurisprudenza, come abbiamo visto, tale figura continua ad essere caratterizzata anche per le modalità di esercizio dell'attività che deve essere al tempo stesso direttiva ed esecutiva.

#### *6.b) I soggetti equiparati al coltivatore diretto*

L'art. 7 della legge 3 maggio 1982, n. 203 "*Norme sui contratti agrari*" ha introdotto una particolare categoria di soggetti che pur non avendo i requisiti per ottenere la qualifica di coltivatore diretto, possono beneficiare delle disposizioni di favore dettate dalla legge n. 203 del 1982 per i coltivatori diretti: si tratta dei *soggetti equiparati*. È necessario sottolineare che tale equiparazione è valida solo ai fini della legge n. 203 del 1982: i soggetti equiparati quindi non potranno utilizzare i benefici riservati ai coltivatori diretti da altre normative.

Ai sensi dell'art. 7: *“Sono equiparati ai coltivatori diretti, ai fini della presente legge, anche le cooperative costituite dai lavoratori agricoli e i gruppi di coltivatori diretti, riuniti in forme associate, che si propongono ed attuano la coltivazione diretta dei fondi, anche quando la costituzione in forma associativa o cooperativa è avvenuta per conferimento da parte dei soci di fondi precedentemente affittati singolarmente.*

*Sono inoltre equiparati ai coltivatori diretti, ai fini della presente legge, i laureati o diplomati di qualsiasi scuola di indirizzo agrario o forestale e i laureati in veterinaria per le aziende a prevalente indirizzo zootecnico, di età non superiore ai cinquantacinque anni, che si impegnino ad esercitare in proprio la coltivazione dei fondi, per almeno nove anni”.*

#### *6.c) L'imprenditore agricolo a titolo principale*

A differenza del coltivatore diretto che è una figura di imprenditore agricolo esclusivamente italiana, quella dell'imprenditore agricolo a titolo principale è una figura di derivazione comunitaria. Le fonti normative comunitarie di riferimento che hanno introdotto e disciplinato la figura sono: la *Direttiva CEE del Consiglio 17 aprile 1972, n. 159*, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole; il *Regolamento CEE del Consiglio 12 marzo 1985, n. 797* relativo al miglioramento della efficienza delle strutture agrarie; il *Regolamento CEE del Consiglio 12 dicembre 1989, n. 3808* che modifica i regolamenti CEE n. 797/85, n. 1096/88, n. 1360/78, 389/82, e n. 1696/71, per accelerare l'adeguamento delle strutture di produzione dell'agricoltura; il *Regolamento CEE del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1257* sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia.

La nozione di i.a.a t.p. è stata introdotta dagli artt. 2 e 3 della Direttiva CEE

n. 159/1972: si tratta della Direttiva che ha inaugurato la politica di intervento da parte della Comunità economica europea nel campo delle strutture agricole. La finalità della Direttiva era quella di concentrare gli aiuti comunitari a favore delle aziende agricole in grado di svilupparsi: tra i requisiti richiesti per essere qualificate come tali era inserito il possesso da parte dell'imprenditore della qualifica di

i.a.a t.p. L'art. 3 della Direttiva stabiliva i requisiti minimi

inderogabili cui gli Stati membri dovevano attenersi nella elaborazione nazionale della nozione di i.a.a t.p. Gli Stati membri avevano dunque l'obbligo di dar vita alla figura dell'i.a.a t.p.; l'obbligo di rispettare la presenza dei requisiti indicati nonché l'entità minima degli stessi, ed avevano la possibilità di rendere più restrittivi i requisiti medesimi. Ai sensi dell'art. 3 della Direttiva “*gli Stati membri definiscono la nozione di impren*

*ditore agricolo a titolo principale ai sensi della presente Direttiva che comprende per le persone fisiche almeno la condizione che il reddito agricolo sia pari o superiore al 50% del reddito complessivo dell'imprenditore agricolo e la condizione che il tempo di lavoro dedicato alle attività extra-aziendali sia inferiore alla metà del tempo di lavoro totale dell'imprenditore agricolo".*

Il Regolamento CEE del Consiglio n. 797/1985, abroga le disposizioni contenute nella Direttiva CEE del 1972, ma conserva, modificandola, la figura dell'i.

a.a t.p., considerata essenziale per poter beneficiare degli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole predisposti dal Regolamento. Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento: *"gli Stati membri definiscono la nozione di imprenditore agricolo a titolo principale ai sensi del presente Regolamento. Per le persone fisiche, tale definizione prevede almeno le condizioni seguenti: il reddito proveniente dall'azienda agricola deve essere pari o superiore al 50% del reddito totale dell'imprenditore e il tempo di lavoro dedicato alle attività esterne all'azienda deve essere inferiore alla metà del tempo di lavoro totale dell'imprenditore"*. Il Regolamento introduce dunque una restrizione rispetto alla precedente Direttiva in quanto le percentuali di tempo e di reddito vengono calcolate con riferimento non in generale all'attività agricola bensì all'azienda agricola cui sono destinati gli aiuti comunitari.

Il Regolamento n. 308/1989, che modifica il Regolamento n. 797/1985, a sua volta, dà alla figura dell'i.a.a t.p. un connotato diverso: all'art. 1 afferma, infatti, che: *"Gli Stati membri possono applicare il regime di aiuti oltre che agli imprenditori agricoli a titolo principale anche agli imprenditori agricoli che pur non essendo agricoltori a titolo principale, ricavano almeno il 50% del loro reddito totale dalle attività agricole, forestali, turistiche o artigianali, oppure da attività di conservazione dello spazio naturale che usufruiscono di sovvenzioni pubbliche, svolte nella loro azienda, purchè il reddito direttamente proveniente dall'attività agricola nell'azienda non sia inferiore al 25% del reddito totale dell'imprenditore e il tempo di lavoro dedicato alle attività esterne all'azienda non superi la metà del tempo di lavoro totale dell'imprenditore"*. Il Regolamento dunque riconosce la possibilità di concedere gli aiuti comunitari anche a chi non è i.a.a t.p. ma svolge oltre alla attività agricola, che deve comunque fornire un reddito non inferiore al 25% del reddito totale, anche altre tipologie di attività organizzate all'interno dell'azienda direttamente o indirettamente legate a quella agricola. È singolare che l'attività forestale, per sua natura agricola, sia fatta rientrare tra tali attività!

Infine, il Regolamento n. 1257/1999, all'art. 5, prevede la concessione del sostegno agli investimenti alle aziende agricole *“che dimostrino redditività; che rispettino requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali e il cui imprenditore possieda conoscenze e competenze professionali adeguate”*: Da questi ultimi Regolamenti emerge con tutta evidenza che nella individuazione dei destinatari del sostegno all'agricoltura si abbandonano i tradizionali parametri del tempo e del reddito che avevano caratterizzato la figura dell'i.a.a t.p. e si delinea la tendenza a sostituire tale figura con quella di imprenditore professionale.



Nella delineazione della figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale, la normativa comunitaria non ha introdotto discriminazioni tra le persone fisiche e le persone giuridiche: ad esempio l'art. 3 della Direttiva CEE n. 72/159 stabiliva espressamente che *"tenuto conto in particolare dei criteri indicati nel precedente capoverso (tempo e reddito) gli Stati membri definiscono la nozione di i.a.a t.p. nel caso di persone diverse da quelle fisiche"*, e a sua volta il Regolamento n. 797/1985, all'art. 2, stabiliva che *"Per le persone diverse da quelle fisiche gli Stati membri definiscono tale di nozione (di i.a.a t.p.) alla luce dei criteri di cui al comma precedente"*.

Sul versante della legislazione italiana le fonti da cui si desume la disciplina della nozione di i.a.a t.p. sono: la legge 9 maggio 1975, n. 153 *"Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura"*; la legge 10 maggio 1976, n. 352 sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate; il decreto del Ministro dell'agricoltura e foreste 12 settembre 1985, recante *"Disposizioni sui criteri e modalità di ordine generale per l'applicazione del Regolamento CEE 797/85"*; il decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 *"Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d), f), g), l), ee), della legge 7 marzo 2003, n. 38"*, nonché le varie leggi regionali che le Regioni hanno emanato in materia.

La legge n. 153 del 1975 ha reso più restrittivi i criteri di qualificazione della figura dell'i.a.a t.p. rispetto alla normativa comunitaria di riferimento (Direttiva

n. 159/72) portando i parametri del tempo e del reddito dal 50% ai due terzi. Ai sensi dell'art. 12 della legge n. 153 del 1975, infatti: *"Si considera a titolo principale l'imprenditore che dedichi all'attività agricola almeno due terzi del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dall'attività medesima almeno due terzi del proprio reddito globale da lavoro risultante dalla propria posizione fiscale"*. Al fine di agevolare le imprese agricole che operano in zone montane o in zone svantaggiate, la legge 10 maggio 1976, n. 352, ha applicato nella sua definizione di i.a.a t.p. ai fini del riconoscimento di tale qualifica agli imprenditori agricoli che operano all'interno di quelle zone, le percentuali comunitarie del 50% del tempo e del 50% del reddito. Il decreto del Ministro dell'agricoltura e foreste 12 settembre 1985 ha demandato la definizione di i.a.a t.p. alle leggi regionali, ponendo però alle Regioni il vincolo di fare riferimento ai requisiti del tempo e del reddito.

Per quanto attiene al riconoscimento della qualifica di i.a.a t.p.

alle persone giuridiche, la legge 19 maggio 1975, n. 153, all'art. 13 espressamente prevedeva che *“possono beneficiare delle provvidenze previste dal presente titolo oltre alle persone fisiche, le cooperative agricole, costituite ai sensi della legislazione sulla cooperazione, le associazioni di imprenditori agricoli che presentino un piano comune di sviluppo per la ristrutturazione e l'ammodernamento aziendale o interaziendale anche per la conduzione in comune delle aziende, sempre che i soci ritraggano dalla attività aziendale ed associata almeno il 50% del proprio reddito ed impieghino nella attività aziendale ed in quella associata almeno il 50% del proprio tempo di lavoro”*.

A sua volta il decreto ministeriale 12 settembre 1985, all'art. 2 riconosceva la possibilità di beneficiare degli aiuti comunitari riservati all'i.a.a t.p. alle *“cooperative agricole costituite ai sensi della legge sulla cooperazione, alle associazioni di coltivatori diretti, enfiteuti, coloni, loro familiari, coadiuvanti in forma stabile e permanente, proprietari ed affittuari conduttori, ed alle società di persone che conducono direttamente aziende agricole di cui siano proprietarie o di cui abbiano comunque la disponibilità”*.

L'atteggiamento discriminatorio assunto dallo Stato italiano che dunque limitava la possibilità di ottenere il riconoscimento della qualifica di i.a.a t.p. solo ad alcune persone diverse da quelle fisiche è stato stigmatizzato dalla Corte di Giustizia della Comunità europea che ha attivato una procedura di infrazione a carico dell'Italia per violazione della normativa comunitaria che non introduce alcuna distinzione ai fini del riconoscimento della qualifica di i.a.a t.p. a persone diverse da quelle fisiche. Il legislatore italiano si è adeguato alla normativa comunitaria con il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228: l'art. 10 di tale provvedimento, che reca il titolo *“Attribuzione della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale”* afferma: *“All'art. 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153 è aggiunto in fine il seguente comma: “Le società sono considerate i.a.a t.p. qualora lo statuto preveda quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo di attività agricola, ed inoltre a) nel caso di società di persone qualora almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale. Per le società in accomandita la percentuale si riferisce ai soci accomandatari; b) nel caso di società cooperative qualora utilizzino prevalentemente prodotti conferiti dai soci ed almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di i.a.a t.p.; c) nel caso di società di capitali qualora oltre il 50% del capitale sociale sia sottoscritto da imprenditori agricoli a titolo principale. Tale condizione deve permanere e comunque essere assicurata anche in caso di circolazione delle quote o azioni. A tal fine lo statuto può prevedere un diritto di prelazione a favore dei soci che abbiano la qualifica di i.a.a t.p., nel caso in cui altro socio, avente la stessa qualifica, intenda trasferire a terzi a titolo oneroso, in tutto o in parte, le proprie azioni o la propria quota, determinando le modalità e i tempi di esercizio di tale diritto. Il socio che perde la qualifica di i.a.a t.p. è tenuto a darne comunicazione all'organo di amministrazione della società entro quindici giorni”*.

#### 6.d) L'imprenditore agricolo professionale

Il decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 *“Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettere d), f), g), l), ee), della legge 7 marzo 2003, n. 38”*, all’art. 1 *“Imprenditore agricolo professionale”*, ha espressamente abrogato l’articolo 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153, e successive modificazioni: a seguito della abrogazione di tale disposizione viene dunque meno anche la fi

gura dell'imprenditore agricolo a titolo principale introdotta in Italia e definita, come abbiamo visto proprio dalla norma abrogata. L'art. 1 del decreto n. 99 del 2004 sostituisce l'imprenditore agricolo a titolo principale con una nuova figura, quella di imprenditore agricolo professionale (i.a.p.): il 4° comma dell'art. 1 afferma infatti, con una locuzione peraltro fortemente cacofonica, che *“qualunque riferimento della legislazione vigente all'imprenditore agricolo a titolo principale si intende riferito alla definizione di cui al presente articolo”*. Al primo comma lo stesso art. 1 offre la definizione di imprenditore agricolo professionale in questi termini: *“ai fini dell'applicazione della normativa statale, è imprenditore agricolo professionale (I.A.P.) colui il quale, in possesso di conoscenze e competenze professionali ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, dedichi alle attività agricole di cui all'articolo 2135 del codice civile, direttamente o in qualità di socio di società, almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle attività medesime almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro. Le pensioni di ogni genere, gli assegni ad esse equiparati, le indennità e le somme percepite per l'espletamento di cariche pubbliche, ovvero in società, associazioni ed altri enti operanti nel settore agricolo, sono escluse dal computo del reddito globale da lavoro. Per l'imprenditore che operi nelle zone svantaggiate di cui all'articolo 17 del citato regolamento (CE) n. 1257/1999, i requisiti di cui al presente comma sono ridotti al venticinque per cento”*. Ai sensi del 3° comma dell'art. 1, la qualifica di imprenditore agricolo professionale può essere riconosciuta anche alle persone diverse da quelle fisiche: si legge infatti nella disposizione che *“le società di persone, cooperative e di capitali, anche a scopo consortile, sono considerate imprenditori agricoli professionali qualora lo statuto preveda quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività agricole di cui all'articolo 2135 del codice civile e siano in possesso dei seguenti requisiti: a) nel caso di società di persone qualora almeno un socio sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale. Per le società in accomandita la qualifica si riferisce ai soci accomandatari; b) nel caso di società cooperative, ivi comprese quelle di conduzione di aziende agricole, qualora almeno un quinto dei soci sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale; c) nel caso di società di capitali, quando almeno un amministratore sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale”*.

L'accertamento del possesso dei requisiti richiesti per il riconoscimento della qualifica di imprenditore agricolo

professionale è affidato alle Regioni, fatta salva la facoltà dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) di svolgere, ai fini previdenziali, le verifiche ritenute necessarie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica, 7 dicembre 2001, n. 476 (art. 1, comma 2). Ai sensi del 4° comma dell'art. 1, all'imprenditore agricolo professionale sono riconosciute le agevolazioni tributarie in materia di imposizione indiretta e creditizie stabilite dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatore diretto, a condizione che sia iscritto nella gestione previdenziale e assistenziale.

Il decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 101 *“Ulteriori disposizioni per la modernizzazione dei settori dell’agricoltura e delle foreste, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38”*, all’art. 1, *“Imprenditore agricolo professionale”*, ha introdotto alcune parziali modifiche alla normativa in materia di imprenditore agricolo professionale ora esaminata. Il nuovo decreto prevede, tra l’altro, che nel caso delle società di persone e cooperative, ivi incluse le cooperative di lavoro, l’attività svolta dai soci nella società, in presenza dei requisiti di conoscenze e competenze professionali, tempo lavoro e reddito di cui all’art. 1, primo comma, del decreto legislativo n. 99 del 2004, è idonea a far acquisire ai medesimi la qualifica di imprenditore agricolo professionale e al riconoscimento dei requisiti per i soci lavoratori. Nel caso di società di capitali, l’attività svolta dagli amministratori nella società, in presenza dei predetti requisiti di conoscenze e competenze professionali, tempo lavoro e reddito, è idonea a far acquisire ai medesimi amministratori la qualifica di imprenditore agricolo professionale. Viene inoltre stabilito che la qualifica di imprenditore agricolo professionale può essere apportata da parte dell’amministratore ad una sola società, e che le disposizioni relative all’imprenditore agricolo professionale si applicano anche ai soggetti persone fisiche o società che, pur non in possesso dei requisiti di cui ai commi 1 e 3, abbiano presentato istanza di riconoscimento della qualifica alla Regione competente che rilascia apposita certificazione, e si siano iscritti all’apposita gestione dell’INPS. A tale proposito, entro ventiquattro mesi dalla data di presentazione dell’istanza di riconoscimento, salvo diverso termine stabilito dalle Regioni, il soggetto interessato deve risultare in possesso dei requisiti di cui ai predetti commi 1 e 3, pena la decadenza degli eventuali benefici conseguiti. Le Regioni e l’Agenzia delle entrate definiscono modalità di comunicazione delle informazioni relative al possesso dei requisiti relativi alla qualifica di imprenditore agricolo professionale. Il nuovo decreto stabilisce poi che all’imprenditore agricolo professionale persona fisica, se iscritto nella gestione previdenziale ed assistenziale, sono riconosciute le agevolazioni tributarie in materia di imposizione indiretta e creditizie stabilite dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatore diretto. La perdita dei requisiti di cui al comma 1, nei cinque anni dalla data di applicazione delle agevolazioni ricevute in qualità di imprenditore agricolo professionale determina la decadenza dalle agevolazioni medesime; le indennità e le somme percepite per l’attività svolta in società agricole di persone, cooperative, di capitali, anche a scopo

consortile, sono considerate come redditi da lavoro derivanti da attività agricole ai fini dello stesso articolo 1, e consentono l'iscrizione del soggetto interessato nella gestione previdenziale ed assistenziale per l'agricoltura; l'imprenditore agricolo professionale persona fisica, anche ove socio di società di persone o cooperative, ovvero amministratore di società di capitali, deve iscriversi nella gestione previdenziale ed assistenziale per l'agricoltura. Ai soci lavoratori di cooperative si applica l'articolo 1, comma 3, della legge 3 aprile 2001, n. 142. Alla luce di queste novità di carattere sostanziale sono introdotte delle modifiche di carattere formale alla normativa precedente. In particolare, all'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, sono apportate le seguenti modificazioni: *a)* la lettera *b)* è soppressa; *b)* alla lettera *c)*, dopo le parole: «di capitali», sono inserite le seguenti: «o cooperative», e dopo le parole: «un amministratore», sono aggiunte le seguenti: «che sia anche socio per le società cooperative».



L'art. 1 del decreto infine precisa che qualunque riferimento nella legislazione vigente all'imprenditore agricolo a titolo principale si intende riferito all'imprenditore agricolo professionale, come definito nel presente articolo.

## **7. L'azienda**

L'azienda è definita dal codice civile all'art. 2555 come *“il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa”*. Si tratta di una nozione di carattere generale valida teoricamente per ogni tipologia di impresa. Dell'azienda possono far parte beni mobili, immobili, mobili registrati, che non debbono necessariamente essere di proprietà dell'imprenditore agricolo (es. dell'azienda agricola può far parte un fondo rustico in affitto, un macchinario oggetto di *leasing*, ecc.): i beni aziendali possono inoltre essere materiali ed immateriali. All'azienda è poi riconducibile il c.d. *“avviamento”*, cioè la capacità di profitto dell'impresa, che si tende ad identificare nella clientela: l'avviamento ha un valore commerciale che viene calcolato anche al momento del trasferimento dell'azienda. Il codice si occupa in particolare di disciplinare le vicende inerenti al trasferimento dell'azienda, sia sotto il profilo della successione nei contratti (art. 2558), della cessione dei crediti (art. 2559), dell'accollo dei debiti (art. 2560), sia sotto quello del divieto di concorrenza (art. 2557). Queste disposizioni non fanno alcun riferimento alla azienda agricola, ad eccezione dell'art. 2557. La norma stabilisce, al primo comma, che *“chi aliena l'azienda deve astenersi, per il periodo di cinque anni dal trasferimento, dall'iniziare una nuova impresa che per l'oggetto, l'ubicazione o altre circostanze sia idonea a sviare la clientela dell'azienda ceduta”*: la disposizione dunque è finalizzata a salvaguardare sia gli interessi dell'imprenditore che acquista l'azienda, sia quelli della clientela. Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 2557, la norma di cui al primo comma, si applica alle aziende agricole solo per le attività ad esse connesse, quando rispetto a queste sia possibile uno sviamento di clientela. La ragione di questa limitata applicabilità alle aziende agricole si identificava nella circostanza che per lungo tempo, e sicuramente all'epoca dell'emanazione del codice civile, aveva dominato tra gli interpreti l'idea che l'azienda agricola si identificasse nel fondo rustico, e, di conseguenza, si riteneva che l'avviamento inteso come capacità di profitto dell'azienda che la concorrenza può distruggere e che pertanto l'art. 2557 mira a tutelare, assumesse nella azienda agricola

una configurazione particolare: mentre, infatti, si argomentava, nell'azienda commerciale l'avviamento dipende in massima parte dalla capacità dell'imprenditore nell'organizzare i beni aziendali, nell'azienda agricola, viceversa, esso risulta fortemente condizionato dalla presenza del fondo, la cui natura influisce in modo determinante sulla quantità e qualità della produzione, laddove l'attività dell'imprenditore agricolo si limita in sostanza alla sola valorizzazione delle qualità naturali del fondo. È evidente che alla luce della evoluzione della normativa in materia di impresa agricola che abbiamo visto sopra, che ha condotto alla emancipazione della nozione di impresa agricola, e, di conseguenza, di azienda agricola, dal fondo rustico, la esenzione dell'imprenditore agricolo dal divieto di concorrenza di cui all'art. 2557 del codice civile, e le argomentazioni addotte dalla dottrina a sostegno di tale norma, non trovano più ad oggi una giustificazione plausibile.

## 8. I segni distintivi dell'impresa

La normativa in materia di segni distintivi è finalizzata a proteggere due interessi diversi: quello, che fa capo all'imprenditore, di distinguere dalle altre la propria impresa sul mercato, e quello, che fa capo al consumatore, di essere informato sulla provenienza di un determinato prodotto o servizio. La disciplina dei segni distintivi è contenuta nel codice civile, nel Libro V, *Del lavoro*, agli artt. da 2563 a 2568, e poi in alcune leggi speciali successive al codice stesso. Nel codice civile troviamo la disciplina relativa a tre segni distintivi: la *ditta*, l'*insegna* e il *marchio*. Alla luce del codice, la *ditta* individua l'impresa nel suo complesso, l'*insegna* individua i locali dove si svolge l'attività di impresa, ed il *marchio* individua i prodotti dell'impresa. Il nostro ordinamento riconosce il diritto all'uso esclusivo dei segni distintivi che consente al relativo titolare di inibire l'uso dello stesso segno da parte di altri imprenditori, nel caso in cui tale uso possa creare confusione per l'oggetto dell'impresa o per il luogo in cui questa è esercitata. Per poter costituire oggetto di questo diritto all'uso esclusivo i segni distintivi devono possedere alcune caratteristiche, e cioè essere *leciti*, *non decettivi*, *originali* e *nuovi*. *Leciti* significa che non devono essere contrari alla legge; *non decettivi*, significa che non devono essere idonei ad ingannare il pubblico sulla natura o sulla qualità dell'impresa o dei suoi prodotti

o servizi; *originali* significa che non devono consistere in una indicazione generica

o meramente descrittiva dell'attività o del prodotto; *nuovi* significa che non deve essere già usato prima da altri un segno uguale o simile in ambito merceologico analogo. In ordine alle modalità di acquisto del diritto all'uso esclusivo dei segni distintivi, per quanto riguarda la ditta e l'insegna, acquista il diritto all'uso esclusivo di questi segni chi per primo li ha di fatto usati; per quanto riguarda il marchio, il diritto all'uso esclusivo si acquista in due diversi modi: a) attraverso la registrazione del marchio (c.d. "marchio registrato o brevettato"), in questo caso la tutela del diritto all'uso esclusivo è estesa a tutto il territorio dello Stato per i prodotti per

i quali il marchio è stato registrato e per quelli affini; b) attraverso l'uso di fatto del marchio, in questo caso la tutela è limitata all'ambito territoriale dove il marchio viene utilizzato per gli stessi prodotti o per prodotti affini.

A tutela del consumatore il codice civile prevedeva che i segni distintivi non potessero essere trasferiti a terzi separatamente dalla azienda. Questa regola è tuttora in vigore in relazione alla ditta e alla insegna, mentre per il marchio è stata modificata dal decreto legislativo 4 dicembre 1992, n. 480, che ha previsto la possibilità che il marchio sia liberamente trasferibile in modo autonomo dalla azienda

o da un suo ramo: il marchio può essere trasferito per la totalità o per una parte dei prodotti o servizi per i quali è stato registrato. Unico limite alla libertà di cessione del marchio è il fatto che dal suo trasferimento non deve derivare inganno in quei caratteri dei prodotti o dei servizi che sono essenziali nell'apprezzamento del pubblico.

## IV I BENI

SOMMARIO: 1. Nozione e classificazioni. – 1.a) *I beni pubblici*. – 2. Combinazioni di beni.

### 1. Nozione e classificazioni

La definizione giuridica di bene è offerta dall'art. 810 del codice civile, contenuto nel Libro terzo del codice, che reca il titolo "*Della proprietà*". Ai sensi di questa disposizione "*sono beni*" (in senso giuridico) "*le cose capaci di arrecare utilità agli uomini e di essere assoggettati al loro potere*".

I beni si distinguono in varie categorie: a) beni materiali e beni immateriali, b) beni fungibili e beni infungibili, c) beni divisibili e beni indivisibili, d) beni presenti e beni futuri (frutti), e) beni immobili, beni mobili, e beni mobili registrati, f) beni pubblici e beni privati. Passiamo ad analizzare le varie categorie di beni.

a) *beni materiali e beni immateriali*: i beni materiali sono quelli percepibili con i nostri sensi, mentre i beni immateriali sono creazioni della mente concepibili solo astrattamente;

b) *beni fungibili e beni infungibili*: i beni fungibili sono quelli che possono essere sostituiti indifferentemente con altri (es. una somma di denaro, 100 Euro: è indifferente che io dia una banconota o un'altra da 100 Euro), mentre i beni infungibili sono quelli che *non* possono essere sostituiti indifferentemente con altri (es.: un quadro di Picasso);

c) *beni divisibili e beni indivisibili*: i beni divisibili sono suscettibili di essere divisi senza che se ne alteri la destinazione economica, mentre i beni indivisibili sono beni che, se divisi, subiscono una alterazione della loro destinazione economica;

d) *beni presenti e beni futuri*: beni presenti sono i beni già presenti in natura al momento in cui formano oggetto di attività giuridica (es.: di un contratto di vendita), mentre i beni futuri sono beni che in quel momento non esistono ancora in natura. Sono considerati beni futuri *i frutti*, che possono essere definiti come beni che provengono da un altro bene. I frutti, a loro volta, si distinguono

in frutti civili e frutti naturali. Ai sensi dell'art. 820 del codice civile sono *civili* i frutti che provengono indirettamente da un altro bene, come corrispettivo del godimento che ne viene concesso ad altri (es.: il canone di affitto di un fondo rustico), mentre sono *naturali* i frutti che provengono direttamente da un altro bene, vi concorra o meno l'opera dell'uomo, come i prodotti agricoli, la legna, i parti degli animali, i prodotti delle miniere, cave e torbiere. Fino al momento in cui i frutti naturali non vengono separati dalla cosa madre non hanno autonoma rilevanza giuridica, ma possono formare oggetto di rapporti giuridici come beni futuri: al momento della separazione dalla cosa madre acquistano autonoma rilevanza giuridica e possono formare oggetto di attività giuridica come beni presenti.

e) *beni immobili, beni mobili, e beni mobili registrati*: beni *immobili* sono, ai sensi dell'art. 812 del codice civile, il suolo, le sorgenti e i corsi d'acqua, gli alberi, gli edifici e le altre costruzioni, anche se unite al suolo a scopo transitorio, e, in genere tutto ciò che naturalmente o artificialmente è incorporato al suolo. Sono reputati beni *immobili*, i mulini, i bagni e gli altri edifici galleggianti quando sono saldamente assicurati alla riva o all'alveo e sono destinati ad esserlo in modo permanente per la loro utilizzazione. Sono beni mobili tutti gli altri beni nonché, ai sensi dell'art. 814 del codice civile, le energie naturali che hanno valore economico. Sono beni *mobili registrati* alcuni beni mobili soggetti ad un particolare regime di circolazione giuridica (es.: automobili, navi, aerei). La differenza fondamentale tra queste tre categorie di beni riguarda le modalità del loro trasferimento e la pubblicità relativa alle loro vicende giuridiche. I beni immobili possono essere validamente trasferiti soltanto per atto scritto: a sua volta il loro trasferimento è opponibile ai terzi solo se l'atto di trasferimento (nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata) viene trascritto alla Conservatoria dei Pubblici Registri Immobiliari. Dunque se Tizio vende il suo fondo rustico prima a Tizio e poi a Sempronio, diventerà effettivo proprietario del fondo stesso non chi lo ha acquistato per primo, bensì chi ha per primo trascritto l'atto di acquisto alla Conservatoria dei Pubblici Registri Immobiliari. I beni mobili, invece, possono essere trasferiti senza forme particolari, né sono richieste specifiche formalità per l'opponibilità a terzi dell'atto del loro trasferimento. I beni mobili registrati sono soggetti ad un particolare regime di pubblicità relativo ai rispettivi trasferimenti a terzi, nel senso che ai fini della efficacia dell'atto di trasferimento del bene verso i terzi, l'atto medesimo deve essere iscritto nei Registri relativi al bene che ne forma oggetto (es.: Pubblico registro automobilistico per le autovetture).

f) *beni pubblici e beni privati*. I beni privati sono beni che appartengono a soggetti privati. I beni pubblici sono invece beni che presentano la duplice caratteristica di appartenere allo Stato o ad altri Enti pubblici e di essere destinati al soddisfacimento di un interesse pubblico. È importante ricordare a tale proposito, per inciso, che ai sensi della legge 5 gennaio 1994, n. 36 "*Disposizioni in materia di risorse idriche*", art. 1, 1° comma, "*Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salva-guardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà*".

### 1.a) I beni pubblici

I beni pubblici si distinguono in tre categorie: a) *beni demaniali*; b) *beni patrimoniali indisponibili*; c) *beni patrimoniali disponibili*. I *beni demaniali* sono beni che appartengono esclusivamente allo Stato o agli altri Enti pubblici territoriali e sono diretti all'immediato soddisfacimento di un interesse pubblico. Ai sensi del-l'art. 822, 1° comma, del codice civile, sono beni demaniali dello Stato, il lido del mare, la spiaggia, le rade, i porti, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia, le opere destinate alla difesa nazionale. Ai sensi del 2° comma della stessa disposizione, sono beni demaniali dello Stato, se appartengono a quest'ultimo, le strade, le autostrade e le strade ferrate, gli aerodromi, gli acquedotti, gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia, le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e, infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico. I beni indicati in quest'ultima disposizione (art. 822, 2° comma), se appartengono ad altri Enti pubblici territoriali (Regione, Provincia e Comune) sono soggetti al regime dei beni demaniali. I beni demaniali si distinguono in *beni del demanio necessario* e *beni del demanio accidentale*. Il demanio necessario è formato da tutti i beni che possono appartenere soltanto allo Stato a titolo di proprietà pubblica, mentre il demanio necessario è formato da beni che sono demaniali solo se appartengono allo Stato, ma per loro natura potrebbero appartenere anche a privati. I beni del demanio necessario si distinguono in *demanio marittimo* (lido del mare), *demanio idrico* e *demanio militare*. I beni del demanio accidentale si distinguono in: *demanio stradale* (strade e autostrade statali), *demanio aeronautico* (aeroporti), *demanio artistico, archeologico, storico-culturale*. I beni demaniali si distinguono inoltre in *demanio naturale*, che è frutto della sola opera della natura, e *demanio artificiale*, che è frutto dell'opera dell'uomo. Sono soggetti al medesimo regime giuridico dei beni demaniali, i c.d. "*diritti demaniali su beni altrui*": si tratta di diritti costituiti su beni altrui per gli stessi fini di utilità pubblica che caratterizzano i beni demaniali. La categoria comprende sia i diritti costituiti per l'utilità di beni demaniali, le c.d. "*servitù pubbliche*", cioè servitù costituite su beni dei privati a vantaggio di beni demaniali, sia i diritti costituiti per il conseguimento di interessi pubblici corrispondenti a quelli al cui raggiungimento sono finalizzati i beni demaniali, i c.d. "*diritti di uso pubblico*", cioè diritti che consentono l'uso da parte del pubblico di strade o di spazi



privati. I beni demaniali sono soggetti ad un particolare regime giuridico in forza del quale tali beni sono inalienabili, non possono formare oggetto di usucapione, di sequestro, di espropriazione, e di pignoramento. Sono comunque previste, in modo tassativo, alcune forme di utilizzazione dei beni demaniali da parte dei privati, che si distinguono in: 1) *uso ordinario*, che consiste nello sfruttamento del bene in conformità alla sua destinazione economica, aperto a tutti i cittadini indiscriminatamente (es.: transito su strada pubblica); 2) *uso straordinario*, che consiste nello sfruttamento del bene in conformità alla sua destinazione economica, consentito dietro pagamento di una tassa (es.: transito su autostrada statale); 3) *uso eccezionale*, che consiste nello sfruttamento del bene in modo non conforme alla sua destinazione economica, attribuito ad un determinato soggetto con uno specifico provvedimento (es.: occupazione di un tratto di spiaggia per l'esercizio di cantieri navali); 4) *uso particolare*, che consiste nell'uso del bene in modo conforme alla sua destinazione economica, attribuito ad un soggetto determinato a mezzo di uno specifico provvedimento (es.: derivazione di acque pubbliche per usi irrigui o industriali).

*b) I beni del patrimonio indisponibile* dello Stato e degli altri Enti pubblici territoriali (Regioni, Province e Comuni) sono, ai sensi dell'art. 826 del codice civile, i beni appartenenti a tali Enti, diversi da quelli demaniali. La stessa disposizione, al secondo comma, stabilisce che fanno parte del patrimonio indisponibile le foreste, le miniere, le cave e le torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le cose di interesse storico, artistico, archeologico, paleontologico, paleontologico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra. Ai sensi del terzo comma della stessa disposizione, fanno inoltre parte del patrimonio indisponibile dello Stato o rispettivamente degli altri Enti pubblici territoriali, secondo la loro appartenenza, gli edifici destinati a sede di pubblici uffici, con i loro arredi e gli altri beni destinati a pubblico servizio. Per quanto attiene al regime giuridico, ai sensi dell'art. 828 del codice civile, i beni che costituiscono il patrimonio indisponibile sono soggetti alle regole particolari che li concernono e non possono comunque essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi espressamente previsti dalla legge. Alla luce dell'art. 830 del codice civile, ai beni appartenenti agli Enti pubblici non territoriali che siano destinati ad un servizio pubblico si applica il regime giuridico previsto per i beni del patrimonio indisponibile: non possono dunque essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano.

*I beni del patrimonio disponibile* sono quelli che si ricavano per esclusione dalle elencazioni dei beni demaniali e dei beni del patrimonio indisponibile, e sono soggetti allo stesso regime giuridico dei beni privati.

## **2. Combinazioni di beni**

Nel nostro ordinamento assumono rilevanza giuridica, accanto ai singoli beni, anche alcune tipologie di combinazioni di beni: le *pertinenze*, il *patrimonio* e l'*azienda*.

Le *pertinenze* sono definite dall'art. 817 del codice civile come “*cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa. La destinazione può*

*essere effettuata dal proprietario della cosa principale o da chi ha un diritto reale sulla medesima*". Sotto il profilo giuridico caratteristica della pertinenza è quella di "seguire" la cosa principale: ai sensi dell'art. 818 del codice civile, infatti, gli atti e i rapporti giuridici che hanno la cosa principale comprendono anche le pertinenze, se non è diversamente disposto. Le pertinenze, peraltro, possono anche formare oggetto di atti o rapporti giuridici separati.

Il *patrimonio* è il complesso dei rapporti attivi e passivi che fanno capo ad una persona.

L'*azienda*, infine, è, ai sensi dell'art. 2555 del codice civile, il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa.



## V I DIRITTI REALI

SOMMARIO: 1. Nozione e classificazioni. – 2. Il diritto di proprietà. – 2.a). *Definizione e limiti.* – 2.b) *Modi di acquisto della proprietà.* – 2.c) *Azioni a difesa della proprietà.* – 3. I diritti reali di godimento su beni di proprietà altrui. – 3.a). *Il diritto di superficie.* – 3.b) *Il diritto di enfiteusi.* – 3.c) *Il diritto di usufrutto.* – 3.d) *I diritti di uso e di abitazione.* – 3.e) *Le servitù prediali.* – 4. La comunione. – 5. I diritti reali di garanzia (cenni).

### 1. Nozione e classificazioni

La categoria dei diritti reali comprende i diritti che un soggetto può vantare su un bene: il termine “*diritto reale*” deriva infatti dal latino “*res*” che significa cosa.

I diritti reali si distinguono in due tipologie: a) *diritto su bene proprio*, cioè il diritto di proprietà e b) *diritti su beni di proprietà altrui*. I diritti su beni di proprietà altrui sono individuati tassativamente dalla legge e si distinguono a loro volta in *diritti reali di godimento* (*usufrutto, uso e abitazione, servitù prediali, enfiteusi, superficie*) e *diritti reali di garanzia* (*ipoteca, pegno e privilegio*).

I diritti reali presentano due caratteristiche fondamentali: a) l'*assolutezza*, si tratta cioè di diritti che il titolare può far valere nei confronti di tutti: in ciò si distinguono dai c.d. “*diritti relativi*”, come ad esempio il diritto di credito, che possono essere fatti valere dal rispettivo titolare solo nei confronti di uno o più soggetti determinati; b) il *diritto di seguito*, caratteristica quest’ultima che è tipica in particolare dei diritti reali su beni altrui, e significa che il diritto reale segue il bene e, dunque, continua a gravare su quest’ultimo indipendentemente da eventuali trasferimenti del relativo diritto di proprietà (ad esempio, se un bene è gravato dal diritto reale di usufrutto, nel caso in cui il proprietario del bene trasferisca a terzi il diritto di proprietà sul bene medesimo, il diritto di usufrutto non si estingue, ed è dunque opponibile ai nuovi proprietari che acquistano il bene gravato dal diritto di usufrutto).

La disciplina giuridica dei diritti reali è contenuta nel codice civile, al Libro III, “*Della proprietà*”, agli artt. da 832 a 1039.

## 2. Il diritto di proprietà

### 2.a) Definizione e limiti

Il diritto di proprietà è tra i diritti reali il più importante perché presenta rispetto agli altri una più ampia gamma di poteri attribuiti al suo titolare.

L'art. 832 del codice civile definisce il diritto di proprietà come *“il diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico”*. La proprietà si estende in verticale all'infinito nel sottosuolo e nello spazio sovrastante il suolo, e in orizzontale ciascuna proprietà immobiliare si estende entro l'ambito dei propri confini.

Il diritto di proprietà, come abbiamo visto sopra, trova espresso riconoscimento nella Costituzione, la quale all'art. 42 afferma *“La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale”*. La Costituzione, dunque, e il codice civile riconoscono il diritto di proprietà privata ma, al tempo stesso legittimano il legislatore ad imporre ad essa limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale. Si configurano nel nostro ordinamento due tipologie di limiti al diritto di proprietà: a) *limiti nell'interesse privato* e b) *limiti nell'interesse pubblico*. Questi ultimi, i limiti di interesse pubblico, sono posti alla proprietà per realizzare una finalità di pubblico interesse, e possono comportare limitazioni ai diritti di uso del bene (come ad esempio i vincoli, idrogeologico, paesaggistico, ecc.), e perfino la stessa sottrazione del diritto di proprietà (che si verifica con la espropriazione per pubblica utilità).

I limiti nell'interesse privato sono posti a tutela delle proprietà che si trovano a confine (es.: divieto di atti di emulazione, art. 833 del codice civile) e sono contenuti nelle disposizioni che disciplinano le distanze nelle costruzioni, piantagioni, scavi, ed i muri, fossi e siepi interposti tra i fondi. Per quanto attiene in particolare alle distanze relative alla vegetazione, il codice civile, agli artt. da 892 a 899, detta una disciplina residuale, che si applica cioè in mancanza di disposizioni dettate a livello comunale, provinciale o regionale. L'art. 892 del codice *“Distanze per gli alberi”* stabilisce che chi vuol piantare alberi presso il confine della sua proprietà deve osservare le seguenti distanze dal confine

medesimo: 1) *tre metri per gli alberi di alto fusto* (in materia di distanze si considerano alberi ad alto fusto quelli il cui fusto, semplice o diviso in rami, sorge ad altezza notevole, come sono i noci, i castagni, le querce, i pini, i cipressi, gli olmi, i pioppi, i platani e simili); 2) *un metro e mezzo per gli alberi non di alto fusto* (in materia di distanze si considerano alberi non di alto fusto quelli il cui fusto, sorto ad altezza non superiore a tre metri, si diffonde in rami); 3) *un metro e mezzo per le viti, gli arbusti, le siepi vive, le piante da frutto di altezza non maggiore di due metri e mezzo, un metro qualora le siepi siano di ontano, di castagno, o di altre piante simili che si recidono periodicamente vicino al ceppo, e di due metri per le siepi di robinie*. In questi casi la distanza si misura dalla linea del confine alla base esterna del tronco dell'albero nel tempo della piantagione, o dalla linea stessa al luogo dove fu fatta la semina. Le distanze anzidette non si devono osservare se sul confine esiste un muro divisorio, proprio o comune, purché le piante siano tenute ad altezza che non eccede la sommità del muro. Queste stesse disposizioni in materia di distanze si applicano, in forza dell'art. 893 del codice civile, anche in relazione agli alberi che nascono o si piantano nei boschi, sul confine con terreni non boschivi, o lungo le strade o le sponde dei canali, se trattasi di boschi, canali e strade di proprietà privata. Ai sensi dell'art. 894 il vicino può esigere che si estirpino gli alberi e le siepi che sono piantati o nascono a distanza minore di quelle indicate dagli articoli precedenti. Se si è acquistato il diritto a tenere gli alberi a distanza minore di quelle sopra indicate, e l'albero muore o viene reciso o abbattuto, ai sensi dell'art. 895 del codice civile, il vicino non può sostituirlo se non osservando la distanza legale: tale disposizione non si applica quando gli alberi fanno parte di un filare situato lungo il confine. Il codice civile si occupa di regolare anche dell'ipotesi di rami e radici che si protendono sul fondo del vicino: l'art. 896 del codice riconosce al soggetto sul cui fondo si protendono i rami degli alberi del vicino, il diritto a costringere quest'ultimo a tagliarli, e a tagliare lui stesso le radici che si addentrano nel suo fondo: i frutti naturalmente caduti dai rami protesi sul fondo del vicino appartengono al proprietario del fondo su cui sono caduti.

Gli artt. 897, 898 e 899 si occupano di disciplinare rispettivamente la comunione dei fossi, delle siepi e degli alberi. Ai sensi dell'art. 897 ogni fosso interposto tra due fondi si presume, fino a prova contraria, comune. Ai sensi dell'art. 898 ogni siepe tra due fondi si presume, fino a prova contraria, comune ed è mantenuta a spese comuni: se uno solo dei fondi è recintato si presume che la siepe appartenga al proprietario del fondo recintato, ovvero al proprietario del fondo dalla cui parte si trova la siepe stessa in relazione ai termini di confine esistenti. Ai sensi dell'art. 899 gli alberi che sorgono nella siepe comune sono comuni, mentre quelli che sorgono sulla linea di confine si presumono comuni fino a prova contraria. Gli alberi che servono da limite o che si trovano nella siepe comune non possono essere tagliati, se non di comune consenso o dopo che l'autorità giudiziaria abbia riconosciuto la necessità e la convenienza del taglio.

Si ricorda che tutte queste disposizioni dettate dal codice civile si applicano solo in mancanza di disposizioni dettate dalle Regioni, Province o Comuni territorialmente competenti.

Il diritto di proprietà non è soggetto a prescrizione: la prescrizione è la perdita di un diritto a causa del mancato suo esercizio protratto per un certo periodo di tempo. Il diritto di proprietà dunque non si estingue a causa del mancato suo esercizio: si ricorda però che il proprietario che non esercita il suo diritto di proprietà può perderlo nel caso in cui un altro soggetto lo abbia acquistato per usucapione



## 2.b) Modi di acquisto della proprietà

I modi di acquisto della proprietà sono indicati tassativamente dalla legge e si distinguono in due categorie: modi di acquisto *a titolo originario*, cioè senza che il diritto sia trasferito dal precedente titolare, e modi di acquisto *a titolo derivativo*, cioè a mezzo di un atto di trasferimento dal precedente titolare.

I *principali* modi di acquisto a titolo originario sono i seguenti: a) *occupazione*, b) *invenzione*, c) *accessione*, d) *usucapione*.

Nella *occupazione* (art. 923 del codice civile) la proprietà si acquista attraverso la presa di possesso delle cose mobili che non siano di proprietà di alcuno: l'occupazione è dunque un modo di acquisto della proprietà che riguarda i soli beni mobili.

Nella *invenzione* (art. 927 del codice civile) la proprietà si acquista attraverso il ritrovamento di cose smarrite nel caso in cui la cosa sia stata consegnata al Sindaco del luogo dove è stata ritrovata ed entro un anno dalla pubblicità del ritrovamento il proprietario non si sia presentato a reclamarla: anche l'invenzione dunque è un modo di acquisto della proprietà che riguarda i soli beni mobili.

Nella *accessione* (art. 934 del codice civile) la proprietà del suolo si estende a qualunque piantagione, costruzione ed opera esistente sopra o sotto il suolo medesimo.

Nella *usucapione* (artt 1158 e segg.) il diritto di proprietà su un bene si acquista in forza del possesso protratto per un certo periodo di tempo, oltre ad altri requisiti: il codice civile definisce (art. 1140) il *possesso* come “*potere di fatto su un bene che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio del diritto di proprietà o di un altro diritto reale*”. L'usucapione consente di acquistare a titolo originario non solo il diritto di proprietà ma anche, come vedremo, alcuni diritti reali di godimento. Finalità della usucapione è quella di rendere certa e stabile la proprietà e, al contempo, favorire chi occupa un bene e lo rende produttivo rispetto a chi proprietario del bene se ne disinteressa. L'usucapione si distingue in: 1) *ordinaria* 2) *abbreviata* 3) *speciale per la piccola proprietà rurale*.

I requisiti per acquistare il diritto di proprietà in forza dell'*usucapione ordinaria* sono: 1) il possesso del bene in modo non violento o clandestino 2) il possesso del bene in modo ininterrotto protratto per un periodo di tempo che varia a seconda del bene che ne forma oggetto: *venti anni* per l'usucapione relativa ai beni immobili, e *dieci anni* per l'usucapione relativa ai beni mobili registrati.

I requisiti per acquistare il diritto di proprietà in forza

dell'*usucapione abbreviata* sono: 1) il possesso non violento e non clandestino 2) la buona fede del possessore, cioè l'ignoranza di ledere l'altrui diritto 3) l'esistenza di un titolo astratto-mente idoneo a trasferire il diritto sul bene, ma in concreto insufficiente a trasferire la proprietà per il fatto che l'alienante non è il reale titolare del diritto e quindi non potrebbe legittimamente trasferirlo 4) trascrizione del titolo 5) possesso ininterrotto per una durata che anche in questo caso varia in funzione del tipo di bene: *dieci anni* dalla data della trascrizione per i beni immobili, e *tre anni* dalla data della iscrizione nei relativi registri per i beni mobili registrati.

Con la legge 10 maggio 1976, n. 346, è stato inserito nel codice civile un nuovo articolo, l'art. 1159 *bis*, in forza del quale il termine ordinario di usucapione dei beni immobili, cioè venti anni, è stato ridotto a *quindici anni* per i fondi rustici con annessi fabbricati, situati in Comuni classificati per legge come montani, purché abbiano un reddito dominicale iscritto al catasto pari alle allora Lire 5.000. La stessa norma stabilisce per i medesimi beni un termine di soli *cinque anni* (in luogo dei dieci richiesti dall'art. 1159 del codice civile) per il caso in cui ricorrano i presupposti dell'usucapione abbreviata, cioè l'acquisto in buona fede, l'esistenza di un titolo astrattamente idoneo a trasferire il diritto, la trascrizione del titolo. La legge 31 gennaio 1994, n. 97 "*Nuove disposizioni per le zone montane*", all'art. 6, ha modificato questa norma del codice stabilendo che il reddito dominicale non deve superare complessivamente gli attuali Euro 180,76.

L'usucapione vale dunque esclusivamente per i beni immobili ed i beni mobili registrati. Anche in relazione ai beni mobili però il possesso continuato nel tempo serve a far acquistare la proprietà del bene posseduto: infatti in relazione ai beni mobili il codice civile, all'art. 1153, ha stabilito la regola del c.d. "*possesso vale titolo*", in forza della quale colui al quale sono alienati beni mobili da parte di chi non ne è proprietario, ne acquista la proprietà mediante il possesso, purché sia in buona fede al momento della consegna e sussista un titolo astrattamente idoneo al trasferimento della proprietà. Se manca il titolo astrattamente idoneo al trasferimento, la proprietà dei beni mobili si acquista in virtù del possesso continuato per *dieci anni*, qualora il possesso medesimo sia stato acquistato in buona fede, e in virtù del possesso continuato per *venti anni*, se il possesso è stato acquistato in mala fede (art. 1161 del codice civile).

## 2.c) Azioni a difesa della proprietà

Le azioni a difesa della proprietà sono: a) l'azione di *rivendicazione* (art. 948 del codice civile), b) l'azione *negatoria* (art. 949 del codice civile), c) l'azione di *regolamento di confini* (art. 950 del codice civile), d) l'azione per *apposizione di termini* (art. 951 del codice civile).

L'azione di *rivendicazione* viene esercitata da colui che si afferma proprietario di un bene che è posseduto da altri. L'azione *negatoria* viene esercitata dal proprietario per far dichiarare l'inesistenza di diritti affermati da altri sulla cosa, quando ha motivo di temerne pregiudizio. L'azione di *regolamento di confini* riguarda

il caso in cui il confine tra due fondi sia incerto, e può essere esercitata da ciascuno dei due proprietari per chiedere che sia stabilito giudizialmente. Infine l'azione per *apposizione di termini* riguarda il caso in cui i termini tra fondi contigui manchino

o siano diventati irriconoscibili, e può essere esercitata da ciascuno dei proprietari per ottenere che essi siano apposti o ristabiliti a spese comuni.

### **3. I diritti reali di godimento su beni di proprietà altrui**

Questi diritti, come abbiamo visto, individuati in modo tassativo dal codice civile, sono: 1) la *superficie* (art. 952 del codice civile); 2) l'*enfiteusi* (art. 957 del codice civile); 3) l'*usufrutto* (art. 978 del codice civile); 4) le *servitù prediali* (art. 1027 del codice civile); 5) l'*uso e l'abitazione* (artt. 1021 e 1022 del codice civile).

#### *3.a) Il diritto di superficie*

In base ad uno dei principi che caratterizzano il diritto di proprietà, tutto ciò che sta sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario del suolo medesimo. Il proprietario del suolo può derogare a questo principio mediante l'attribuzione ad altri del diritto di superficie. Il codice civile individua due tipi di diritto di superficie: nella prima fattispecie il proprietario può alienare la proprietà della costruzione già esistente sul suolo separatamente dal suolo medesimo; nella seconda fattispecie il proprietario può costituire il diritto di fare e mantenere al di sopra del suolo una costruzione a favore di altri che ne acquista la proprietà. A tali disposizioni deroga l'art. 965 del codice civile, in forza del quale “*non può essere costituita o trasferita la proprietà delle piantagioni separatamente dalla proprietà del suolo*”. Ai sensi dell'art. 953 del codice civile, se la costituzione del diritto di superficie è stata fatta a tempo indeterminato, allo scadere del termine, il diritto di superficie si estingue ed il proprietario del suolo diventa proprietario della costruzione.

#### *3.b) Il diritto di enfiteusi*

Il diritto di enfiteusi attribuisce al titolare lo stesso potere di godimento sul bene che ne forma oggetto che spetta al proprietario, con due limiti: a) l'obbligo di migliorare il fondo, b) l'obbligo di pagare al concedente un canone periodico, che può consistere in denaro o in una quantità fissa di prodotti naturali. L'enfiteusi può essere perpetua o a tempo, e se è a tempo non può essere costituita

per una durata inferiore a venti anni. L'enfiteuta può diventare proprietario del fondo mediante il pagamento di una somma di denaro pari a quindici volte l'ammontare del canone; a sua volta, il proprietario può far cessare il diritto di enfiteusi attraverso la *devoluzione* che opera in due ipotesi: a) se l'enfiteuta deteriora il fondo o non adempie all'obbligo di migliorarlo, b) se l'enfiteuta è in mora nel pagamento di due annualità del canone.

### 3.c) Il diritto di usufrutto

L'usufrutto è definito dall'art. 978 del codice civile come il diritto di godere di un bene altrui con l'obbligo di rispettarne la destinazione economica. Al proprietario del bene resta la c.d. "*nuda proprietà*" del bene concesso in usufrutto, e dunque il potere di disporre giuridicamente del bene medesimo (alienarlo, donarlo, ecc.): al termine dell'usufrutto si verifica la c.d. "*consolidazione*" in forza della quale il potere di godimento del bene si riunisce con la nuda proprietà del bene medesimo. I frutti naturali e civili del bene spettano all'usufruttuario per tutta la durata del suo diritto e, ovviamente, sono a suo carico le spese per la relativa produzione e raccolto. L'usufruttuario ha diritto ad una indennità per i miglioramenti apportati al bene che sussistono al momento della restituzione del bene medesimo. Sull'usufruttuario gravano i seguenti obblighi: 1) usare la diligenza del buon padre di famiglia nel godimento del bene, 2) redigere a sue spese l'inventario dei beni concessi in usufrutto, 3) prestare idonea garanzia, 4) restituire i beni che formano oggetto di usufrutto al termine di quest'ultimo. Il codice civile contiene disposizioni relative alla durata massima dell'usufrutto: in relazione alle persone fisiche, la durata dell'usufrutto non può eccedere la vita dell'usufruttuario, in relazione alle persone giuridiche la durata massima dell'usufrutto è di trenta anni. L'art. 995 del codice civile contempla infine una figura particolare di usufrutto che è il c.d. "*quasi usufrutto*", che si riferisce all'ipotesi in cui l'usufrutto abbia ad oggetto beni consumabili, cioè quei beni che con l'uso perdono la loro individualità: in questo caso l'usufruttuario ha diritto di servirsene ed ha l'obbligo di pagarne il valore al termine dell'usufrutto secondo la stima convenuta (art. 995 del codice civile).

### 3.d) I diritti di uso e di abitazione

I diritti di uso e di abitazione hanno un contenuto analogo a quello del diritto di usufrutto: il rispettivo titolare, infatti, ha sui beni che ne formano oggetto, le stesse facoltà di godimento che spettano all'usufruttuario, ma entro determinati limiti. A differenza dell'usufrutto sia il diritto di uso che quello di abitazione hanno carattere personale, non possono dunque essere ceduti a terzi, e si estinguono con la morte del rispettivo titolare.

Il *diritto di uso* è il diritto di servirsi di un bene e, se fruttifero, di raccoglierne i frutti per quanto occorre ai bisogni propri e della

propria famiglia: i bisogni devono essere valutati secondo la condizione sociale del titolare. Il *diritto di abitazione*, a sua volta, è il diritto di abitare una casa limitatamente ai bisogni propri e della propria famiglia.



### 3.e) Le servitù prediali

Alla luce dell'art. 1027 del codice civile la servitù prediale consiste nel peso imposto sopra un fondo (detto "*fondo servente*") per l'utilità di un altro fondo (detto "*fondo dominante*") appartenente a diverso proprietario.

Il codice civile detta alcune regole fondamentali in materia di servitù: 1) anzitutto la servitù non può imporre al proprietario del fondo servente un dovere positivo, cioè di fare qualcosa, ma soltanto un dovere negativo, cioè di non fare o di sopportare qualcosa; 2) i due fondi, servente e dominante, devono appartenere a due proprietari diversi; 3) i due fondi devono essere localizzati in modo tale che il fondo servente possa essere di concreta utilità al fondo dominante. Nell'ambito delle servitù è possibile distinguere: 1) *servitù apparenti* e *servitù non apparenti*; 2) *servitù affermative* e *servitù negative* 3) *servitù continue* e *servitù discontinue*.

Sono *apparenti* le servitù al cui esercizio sono destinate opere visibili e permanenti, sono *non apparenti* le altre. Sono *affermative* le servitù che attribuiscono al proprietario del fondo dominante il potere di fare qualcosa, di svolgere un'attività sul fondo servente, ed impongono, di conseguenza, al proprietario del fondo servente l'obbligo di tollerare l'esercizio di questa attività. Sono *negative* le servitù che attribuiscono al proprietario del fondo dominante il potere di vietare qualcosa al proprietario del fondo servente, il quale pertanto è tenuto a non fare la cosa vietata. Sono *continue* le servitù il cui esercizio è o può essere continuativo senza che sia necessario un fatto attuale dell'uomo (es.: servitù di presa d'acqua), mentre sono *discontinue* le servitù dove il fatto dell'uomo è concomitante all'esercizio della servitù (es.: servitù di passaggio).

Il codice civile detta norme relative ai modi di acquisto delle servitù che sono i seguenti: 1) per *volontà dell'uomo*; 2) per *usucapione*, 3) per *destinazione del padre di famiglia*, 4) per *legge*.

Le *servitù volontarie* possono essere costituite per contratto o per testamento. Per *usucapione* possono essere acquistate solo le servitù apparenti. Per capire il modo di acquisto per *destinazione del padre di famiglia* occorre fare un esempio: prendiamo il caso in cui un soggetto sia proprietario di due fondi, sul primo insiste un pozzo, l'altro fondo ne è privo. Il proprietario può creare a vantaggio del secondo fondo una presa d'acqua dal pozzo che si trova sul primo fondo. Finché i due fondi rimangono dello stesso proprietario, la presa d'acqua costituisce solo un vantaggio a favore di uno dei due fondi e a carico dell'altro, ma non può configurarsi come servitù perché manca uno dei requisiti fondamentali della servitù, cioè il

fatto che i due fondi appartengano a due proprietari diversi. Ma se il proprietario decide di alienare uno dei due fondi, la presa d'acqua che costituiva solo un vantaggio, si trasforma, appunto per destinazione del padre di famiglia, nell'oggetto di un vero e proprio diritto di servitù a carico del fondo in cui è situato il pozzo e a vantaggio dell'altro. La destinazione del padre di famiglia, dunque, alla luce della definizione del codice civile, si configura allorquando consta, mediante qualunque genere di prova, che due fondi, attualmente divisi, sono stati posseduti dallo stesso proprietario e che quest'ultimo ha posto o lasciato le cose nello stato dal quale risulta la servitù: se i due fondi cessano di appartenere allo stesso proprietario senza alcuna disposizione relativa alla servitù, questa si intende stabilita attivamente e passivamente a favore e sopra ciascuno dei fondi separati (art. 1062 del codice civile).

Le servitù *legali o coattive* sono particolari tipi di servitù la cui costituzione viene imposta per legge, in presenza di condizioni particolari in cui si possono trovare i fondi: in tal caso al proprietario del fondo su cui è imposta la servitù spetta il diritto ad un indennizzo. Esempio di servitù legale è la servitù di passaggio coattivo: se un fondo è intercluso, cioè non ha accesso alla via pubblica o l'accesso alla via pubblica può essere procurato solo con eccessivo disagio per il proprietario, la legge riconosce a quest'ultimo il diritto di costituire una servitù di passaggio coattivo su uno dei fondi limitrofi. La scelta del fondo su cui costituire la servitù dovrà essere operata secondo il criterio del minor aggravio per il fondo servente. La costituzione effettiva delle servitù coattive può avvenire in due modi diversi: o attraverso un accordo negoziale con il proprietario del fondo che dovrà diventare servente, o, se l'accordo non viene raggiunto, attraverso il ricorso al giudice, il quale accertata la sussistenza dei presupposti per la costituzione della servitù coattiva, pronuncia una sentenza che crea la servitù senza necessità di ulteriore attività negoziale delle parti.

Le *modalità di esercizio* delle servitù prediali sono indicate nel relativo titolo (contratto, sentenza, ecc): principio generale però è che le servitù devono essere esercitate soddisfacendo il diritto del fondo dominante con il minor aggravio per il fondo servente. Le spese per l'esercizio e la conservazione delle servitù sono a carico del proprietario del fondo dominante.

Le servitù si estinguono nei seguenti casi: 1) *per decorrenza del termine fissato dal titolo*, 2) *per confusione*, cioè quando i due fondi diventano di un unico proprietario, 3) *per prescrizione estintiva ventennale*, cioè per il mancato esercizio del diritto protrattosi per un ventennio.

#### **4. La comunione**

Il codice civile, agli artt.1100 e seguenti, definisce e disciplina la "*comunione*" che si ha quando la proprietà o altro diritto reale spetta in comune a più soggetti. Quando la comunione riguarda il diritto di proprietà, prende il nome di "*comproprietà*". La misura del diritto di ciascuno dei contitolari è indicata con il termine "*quota*". La comunione cessa con la *divisione*, a seguito della quale ciascuno dei contitolari diventa titolare esclusivo del diritto di proprietà o di altro diritto reale su una porzione materiale del bene in misura corrispondente alla propria quota.

## 5. I diritti reali di garanzia (cenni)

Il codice civile individua tassativamente e disciplina i diritti reali di garanzia che sono: il *privilegio* (artt. 2745 e segg.), il *pegno* (artt. 2784 e segg.) e l'*ipoteca* (artt. 2808 e segg.).

Caratteristica comune di queste tre tipologie di diritti è la rispettiva funzione, che è quella di garantire al creditore titolare del diritto reale di garanzia su un bene altrui, l'adempimento del debito che grava sul proprietario del bene medesimo.

Ai sensi dell'art. 2745 del codice civile, il *privilegio* è accordato dalla legge in considerazione della causa del credito (es.: i crediti per i contributi per opere di bonifica e di miglioramento sono privilegiati sugli immobili che traggono beneficio dalle opere di bonifica o di miglioramento, art. 2775 del codice civile).

Il privilegio può essere *generale* o *speciale*: il primo si esercita su tutti i beni mobili del debitore, il secondo si esercita su determinati beni mobili o immobili del debitore. Il codice delinea il rapporto tra il privilegio e gli altri diritti reali di garanzia, all'art. 2748, in questi termini: il pegno prevale sul privilegio speciale su beni mobili, mentre il privilegio speciale sui beni immobili prevale sull'ipoteca.

Ai sensi dell'art. 2784 del codice civile, il *pegno* è costituito a garanzia dell'obbligazione del debitore su beni mobili, universalità di mobili, crediti e altri diritti aventi per oggetto beni mobili. Il pegno si costituisce con la consegna al creditore della cosa o del documento che conferisce l'esclusiva disponibilità della cosa.

Il pegno funziona da garanzia dell'adempimento di un debito secondo queste modalità: nell'ipotesi in cui il debito non venga adempiuto, il creditore pignoratizio può far vendere giudizialmente il bene oggetto del pegno e soddisfarsi sul ricavato con prelazione rispetto agli altri creditori. "*Prelazione*" significa che il creditore pignoratizio ha diritto a veder soddisfatto integralmente il suo credito sulla somma ricavata dalla vendita giudiziale della cosa oggetto del pegno con priorità rispetto agli altri creditori, i quali quindi possono soddisfare i loro crediti solo sul-l'eventuale residuo di tale somma.

Ai sensi dell'art. 2808 del codice civile, l'*ipoteca* attribuisce al creditore il diritto di espropriare anche nei confronti del terzo acquirente i beni vincolati a garanzia del suo credito e di essere soddisfatto con preferenza sul prezzo ricavato dall'espropriazione. L'ipoteca può avere ad oggetto: i beni immobili con le loro pertinenze, l'usufrutto dei beni stessi, il diritto di superficie, il diritto dell'enfiteuta e quello del concedente sul fondo enfiteutico, le

rendite dello Stato e i beni mobili registrati. L'ipoteca si costituisce mediante iscrizione nei Pubblici Registri Immobiliari del luogo dove si trova l'immobile che ne forma oggetto. L'ipoteca può essere 1) *legale* (es.: l'alienante ha per legge ipoteca legale sui beni immobili alienati a garanzia dell'adempimento degli obblighi che derivano dal contratto di alienazione), *giudiziale* (come nel caso di condanna al pagamento di una somma di denaro, ai sensi dell'art. 2818 del codice civile), *volontaria* (per contratto, ma *non* per testamento).

Le modalità di funzionamento della garanzia sono le stesse già viste per il pegno: nel caso di inadempimento del debito, il creditore ipotecario può far vendere giudizialmente il bene gravato da ipoteca e soddisfare il suo credito sulla somma ricavata dalla vendita, con prelazione rispetto agli altri creditori.



## VI L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

SOMMARIO: – 1. Nozione. – 2. I principi dell'attività amministrativa. – 3. Distinzioni all'interno dell'attività della Pubblica Amministrazione. – 4. Distinzioni tra provvedimenti amministrativi. – 5. Il procedimento amministrativo. – 6. I vizi del provvedimento amministrativo. – 7. Le forme di autotutela della Pubblica Amministrazione. – 8. I ricorsi del privato contro il provvedimento amministrativo viziato.

### 1. Nozione

L'attività amministrativa si compone di atti e comportamenti attraverso i quali la Pubblica Amministrazione (che sarà indicata con l'acronimo P.A.) manifesta la propria volontà e che sono espressione della posizione di supremazia nella quale si trova rispetto ai privati.

### 2. I principi dell'attività amministrativa

I principi ai quali si deve uniformare la P.A. nell'esercizio della sua attività sono i principi di: 1) *legalità*, 2) *imparzialità*, 3) *buona amministrazione*, 4) *ragionevolezza*, 5) *economicità*, 6) *efficacia*, 7) *pubblicità*.

Principio di *legalità* significa che la P.A. intanto può emanare un atto in quanto il potere relativo le sia conferito dalla legge: la legge stabilisce le competenze e le forme dell'attività amministrativa. Principio di *imparzialità* significa che nel perseguimento dell'interesse pubblico cui è finalizzato il potere che le è conferito, la P.A. deve valutare tutti gli interessi anche privati coinvolti nell'emanazione del provvedimento e deve contemperarli con l'interesse pubblico perseguito. Principio di *buona amministrazione* o efficienza amministrativa significa che la P.A. deve usare nell'esercizio della sua attività la media diligenza ed osservare le regole di buona amministrazione, cioè quelle regole tecniche e procedurali dettate dall'esperienza che formano la c.d. “*prassi amministrativa*” e che sono finalizzate ad assicurare



l'efficienza dell'attività della P. A.. Principio di *ragionevolezza* significa che la P.A. deve ispirare la sua azione ai principi generali della logica. Abbiamo già analizzato (cap. I) il significato dei termini economicità, efficacia e pubblicità.

Il nostro ordinamento riconosce alla P.A. nell'esercizio della sua attività la c.d. "*discrezionalità amministrativa*": ciò significa che la P.A. è libera di scegliere tra i vari mezzi che la legge pone a sua disposizione quelli di volta in volta più opportuni per perseguire l'interesse pubblico cui la sua attività è preordinata. Al concetto di discrezionalità amministrativa è legato quello di "*merito*" che indica la bontà o l'opportunità della scelta operata dalla P.A. dei mezzi da utilizzare per perseguire l'interesse pubblico in casi determinati. Il merito dell'azione della P.A., così inteso, è sindacabile dal giudice solo ed esclusivamente nei casi tassativamente contemplati dalla legge. Viceversa la legittimità dell'azione della P.A., cioè la conformità del provvedimento da quest'ultima posto in essere alle prescrizioni di legge ad esso relative è sempre sindacabile dal giudice.

### **3. Distinzioni all'interno della attività della Pubblica Amministrazione**

Nell'ambito della attività della P.A. è possibile operare alcune distinzioni. Si individuano infatti i *comportamenti*, termine con il quale si indicano i comportamenti materiali posti in essere dalla P.A. ai quali sono collegati effetti giuridici, e gli *atti amministrativi*, che si distinguono, a loro volta, in *atti amministrativi in senso stretto* e *provvedimenti amministrativi*. Gli *atti amministrativi in senso stretto* sono atti che non hanno generalmente la capacità di produrre effetti giuridici all'esterno (es.: atti interni ad un procedimento amministrativo): non sono pertanto impugnabili autonomamente dal privato. I *provvedimenti amministrativi*, viceversa, sono atti della P.A. che producono effetti giuridici all'esterno della P.A. medesima, modificando le situazioni giuridiche soggettive di coloro che sono destinatari dell'atto, e dunque sono da questi ultimi impugnabili.

Le caratteristiche del provvedimento amministrativo sono: la *tipicità*, la *imperatività*, la *esecutorietà* e la *inoppugnabilità*. La *tipicità* si riallaccia al principio di legalità che deve ispirare l'attività della P.A. e significa che quest'ultima può emanare solo i tipi di provvedimenti previsti e descritti astrattamente dal legislatore. *Imperatività* significa capacità del provvedimento di incidere unilateralmente nella sfera giuridica del soggetto che ne è destinatario: quest'ultimo si viene a trovare in una situazione di soggezione. *Esecutorietà* si riferisce al potere riconosciuto alla P.A. di portare ad esecuzione coattivamente il provvedimento, cioè contro la volontà del privato destinatario, senza necessità di ricorrere

a tal fine all'intervento del giudice. *Inoppugnabilità* significa che decorsi i termini fissati per i ricorsi amministrativi e per quelli giurisdizionali, il provvedimento non può più essere impugnato dal privato che si ritenga leso ingiustamente dal provvedimento medesimo.

#### 4. Distinzioni tra provvedimenti amministrativi

Tra i provvedimenti amministrativi è possibile operare delle distinzioni tra provvedimenti che hanno un *effetto ampliativo* della sfera giuridica del destinatario e provvedimenti che comportano un *effetto restrittivo* della sfera giuridica del destinatario. Rientrano nella prima categoria le *concessioni*, le *autorizzazioni* e le *sovvenzioni*. Rientrano nella seconda categoria l'*espropriazione*, la *requisizione*, gli *ordini* e le *sanzioni*.

a) *provvedimenti ampliativi*. Le *concessioni* attribuiscono al destinatario del provvedimento un diritto di cui prima non era titolare, mentre le *autorizzazioni* rimuovono un ostacolo giuridico all'esercizio di un diritto di cui il destinatario era già titolare. Con le *sovvenzioni* viene creato in capo al destinatario del provvedimento il diritto alla corresponsione a vario titolo di una somma di denaro.

b) *provvedimenti restrittivi*. La *requisizione* è di due tipi: *requisizione in uso* e *requisizione in proprietà*. La *requisizione in uso* riguarda l'uso temporaneo di un bene mobile, immobile, di un'azienda, giustificato da ragioni obiettive che rendono necessaria l'utilizzazione di quel bene a fini di pubblica utilità. La *requisizione in proprietà* si ha allorché, in casi eccezionali indicati dalla legge, la P.A. può coattivamente sottrarre al proprietario beni mobili dietro il pagamento di una indennità.

L'*espropriazione* è il trasferimento coattivo della proprietà di beni immobili disposto dalla P.A. per ragioni di pubblica utilità. Gli *ordini* fanno nascere nel destinatario un obbligo che prima non esisteva, e le *sanzioni* possono essere di vario genere: disciplinari, pecuniarie, ecc.

#### 5. Il procedimento amministrativo

Nella maggior parte dei casi i provvedimenti amministrativi sono il risultato di una complessa attività di preparazione predisposta dalla P.A. che può comprendere una serie di atti tra loro collegati e finalizzati alla adozione di quel provvedimento amministrativo. Il *procedimento amministrativo* può dunque definirsi come l'insieme di atti e di attività finalizzati alla emanazione di un provvedimento amministrativo. Il procedimento amministrativo si articola in varie fasi: la *fase dell'iniziativa*, la *fase istruttoria*, in cui vengono acquisiti gli elementi di fatto e di diritto necessari per l'adozione del provvedimento, la *fase costitutiva*, in cui viene emanato il provvedimento, e la fase, eventuale, di

*integrazione dell'efficacia*, che si apre quando la legge richiede che il provvedimento sia sottoposto a controlli o altre formalità successive alla sua adozione.

La legge 7 agosto 1990, n. 241 “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*” ha introdotto una

serie di elementi di novità nell'ambito del procedimento amministrativo, finalizzati a garantire una maggiore economicità, semplificazione, efficacia e pubblicità del procedimento a protezione degli interessi che fanno capo al privato coinvolto dall'azione della P.A. Queste le principali novità introdotte dal provvedimento in esame: in primo luogo, alla luce dell'art. 2 della legge, la P.A. ha il dovere di concludere il procedimento amministrativo che consegue obbligatoriamente ad una istanza o deve essere iniziato d'ufficio, *mediante l'adozione di un provvedimento espresso*; ogni procedimento, inoltre, *deve concludersi entro un termine* che decorre dall'inizio d'ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte. Tale termine può essere disposto per legge, per regolamento, o in assenza di tali previsioni, determinato dalla stessa P.A. per ciascun tipo di procedimento: qualora la P.A. non provveda in tal senso, il termine è di trenta giorni.

Ai sensi dell'art. 3 della legge n. 241, *ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato*, e nella motivazione devono essere indicati i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione della P.A., in relazione alle risultanze della fase istruttoria. In ogni atto notificato al destinatario devono essere *indicati il termine e l'Autorità cui è possibile ricorrere*.

L'art. 4 della legge impone alla P.A. l'obbligo di *determinare per ciascun tipo di procedimento* relativo ad atti di sua competenza *l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché della adozione del provvedimento finale*, ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento; a sua volta il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto alla unità la responsabilità della istruttoria, e di ogni altro adempimento inerente il singolo provvedimento, nonché eventualmente, della adozione del provvedimento finale.

La legge agli artt. da 7 a 13, offre una serie di strumenti mirati a garantire la *partecipazione al procedimento amministrativo da parte dei soggetti privati coinvolti*: tali strumenti comprendono, tra l'altro, l'obbligo posto a carico della P.A. di *dare notizia dell'avvio del procedimento* mediante comunicazione personale, la facoltà per qualunque soggetto portatore di interessi pubblici o privati nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, di *intervenire nel procedimento*; il diritto riconosciuto a tali soggetti di *prendere visione degli atti del procedimento* e di *presentare memorie scritte e documenti* che la P.A. ha l'obbligo di valutare qualora siano

pertinenti all'oggetto del procedimento.

Al fine di garantire la trasparenza dell'attività amministrativa, la legge, all'art. 22, riconosce a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, *il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, secondo le modalità previste dalla legge medesima.

Allo scopo di semplificare l'azione amministrativa, la legge, all'art. 14, prevede nell'ipotesi in cui sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, la possibilità, e in taluni casi l'obbligo, per la P.A. di indire una *conferenza di servizi* cui partecipano le diverse amministrazioni pubbliche interessate, e ne disciplina, negli articoli successivi, le modalità di azione; alla stessa finalità di semplificazione dell'azione della P.A. si ispira la disposizione contenuta nell'art. 18, relativa alla *autocertificazione* e alla *acquisizione di ufficio della documentazione già in possesso della Amministrazione procedente o di altra P.A.*

La legge infine, per garantire la celerità della azione della P.A., fissa una serie di termini relativi ai pareri che devono essere resi dagli organi consultivi delle P.A.

## **6. I vizi del provvedimento amministrativo**

I vizi del provvedimento amministrativo si distinguono in *vizi di legittimità* e *vizi di merito*. I *vizi di legittimità* sono tassativamente indicati dalla legge e si identificano nei seguenti: *incompetenza*, *violazione di legge*, *eccesso di potere*. L'*incompetenza* ricorre quando un provvedimento amministrativo è posto in essere da un organo amministrativo diverso da quello cui la legge aveva riconosciuto la competenza ad emanarlo. La *violazione di legge* ricorre quando un provvedimento non è conforme alle previsioni di legge ad esso relative. Questo vizio è collegato al principio di legalità che deve ispirare l'azione della P.A., ed alla caratteristica della tipicità dei provvedimenti amministrativi. Il vizio di *eccesso di potere* si concretizza in due forme diverse: lo *sviamento di potere*, cioè l'uso da parte della P.A. di un potere per un fine diverso quello in funzione del quale quel potere le è stato attribuito dalla legge; e la *illogicità del provvedimento*, cioè la non conformità del medesimo ai principi della di ragionevolezza e logicità cui, come abbiamo visto, deve ispirarsi l'azione della P.A.. La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha individuato alcune figure sintomatiche di eccesso di potere, cioè forme di illogicità che colpiscono il provvedimento e che fanno presumere la sua illogicità: es. la contraddittorietà tra parti dello stesso provvedimento, fra motivazione e dispositivo, oppure la motivazione insufficiente, oppure la contraddittorietà tra il provvedimento e gli atti del procedimento che lo hanno proceduto.

I *vizi di merito* attengono alla opportunità della scelta della P.A. e dunque alla idoneità del provvedimento a soddisfare l'interesse pubblico in una determinata fattispecie concreta: tali vizi, come abbiamo visto, sono causa di invalidità del provvedimento soltanto nei casi tassativamente previsti dalla legge.

## **7. Le forme di auto-tutela della Pubblica Amministrazione**

A fronte di provvedimenti amministrativi viziati la P.A. può prevenire eventuali potenziali ricorsi dei privati attraverso la c.d. "*auto – tutela*", che si estrinseca nella emanazione di specifici provvedimenti amministrativi su iniziativa della stessa P.A.. Tali



provvedimenti sono: a) *l'annullamento d'ufficio*, b) *la revoca*, c) *la sanatoria*. *L'annullamento d'ufficio* consiste nella eliminazione ad opera della P.A. di provvedimenti che sono illegittimi o inopportuni fin dall'origine, ed ha efficacia retroattiva. La *revoca* consiste nella eliminazione per il futuro, quindi non con efficacia retroattiva, di un provvedimento amministrativo che, al momento della sua venuta ad esistenza, era legittimo ed opportuno, ma che, per il mutare della situazione in cui deve operare, non è più idoneo a soddisfare l'interesse pubblico: ovviamente la revoca si riferisce esclusivamente a quei provvedimenti che producono effetti reiterati nel tempo. La *sanatoria* mira ad eliminare con efficacia retroattiva il vizio di legittimità che inficia un provvedimento. Tra le varie tipologie di provvedimenti di sanatoria si ricorda la *ratifica*: in questa ipotesi l'organo competente assume la paternità di un provvedimento emanato da un organo privo della titolarità del potere di emanarlo; e la *convalida*, con la quale si elimina il vizio di legittimità, diverso dall'incompetenza relativa, che inficia il provvedimento.

## 8. I ricorsi del privato contro il provvedimento amministrativo viziato

Al privato che viene leso da un provvedimento amministrativo viziato è riconosciuta dal nostro ordinamento la possibilità di esperire una serie di ricorsi. I ricorsi si distinguono in *ricorsi amministrativi* e *ricorsi giudiziari*. I *ricorsi amministrativi* sono atti con i quali il privato impugna il provvedimento amministrativo dinanzi ad una Autorità amministrativa. I *ricorsi giudiziari* sono atti mediante i quali il privato impugna il provvedimento amministrativo dinanzi ad una Autorità giudiziaria. I ricorsi giudiziari si distinguono in *ricorsi al giudice ordinario* e *ricorsi al giudice amministrativo* (Tribunale amministrativo regionale e Consiglio di Stato). Il *ricorso al giudice ordinario* è esperibile quando il privato ritiene che il provvedimento amministrativo viziato abbia leso un suo diritto soggettivo. Bisogna ricordare che il giudice ordinario non ha il potere di annullare o modificare un provvedimento amministrativo, ma solo quello di disapplicarlo. Il *ricorso al giudice amministrativo* è esperibile quando il privato ritiene che il provvedimento amministrativo viziato abbia leso un suo interesse legittimo. Vi sono peraltro materie in cui esiste una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo che interviene sia in caso di lesione di un interesse legittimo che in caso di lesione di un diritto soggettivo.

I *ricorsi amministrativi* si distinguono in a) *ricorso in opposizione*, b) *ricorso gerarchico*, c) *ricorso straordinario al Capo dello Stato*. Il *ricorso in opposizione* si presenta allo stesso organo amministrativo che ha emanato il provvedimento amministrativo viziato entro i termini indicati dalla legge: tale ricorso è esperibile solo nei casi espressamente previsti. Il *ricorso gerarchico* si presenta all'organo immediatamente superiore a quello che ha emanato il provvedimento, anche in questo caso entro i termini ristretti previsti dalla legge, ed è ammesso in via generale. Il *ricorso straordinario al Capo dello Stato* è esperibile solo dopo l'esito di un ricorso gerarchico e di un ricorso in opposizione, ed esclusivamente per motivi di legittimità.

Tra i ricorsi giudiziari ed i primi due ricorsi amministrativi (in opposizione e gerarchico) esiste un rapporto di concorrenza, nel senso che il privato può esperire prima un ricorso amministrativo e poi, successivamente, un ricorso giudiziario (il contrario sarà ovviamente impraticabile, visti i tempi ristretti a disposizione del privato per proporre un ricorso amministrativo). Tra il ricorso straordinario al Capo dello Stato ed il ricorso alla Autorità giudiziaria ordinaria si delinea ugualmente un rapporto di concorrenza. Viceversa tra il ricorso straordinario al Capo dello Stato ed il ricorso al giudice amministrativo esiste un rapporto di alternatività, l'uno esclude l'altro, nel senso che una volta esperito uno dei due ricorsi non può più essere presentato l'altro.



**PARTE SECONDA**  
**SETTORI DI INTERVENTO DELLA**  
**NORMATIVA FORESTALE,**  
**PAESAGGISTICA E AMBIENTALE**



## **I L'INTERVENTO COMUNITARIO IN MATERIA AMBIENTALE**

FONTI NORMATIVE: Trattato istitutivo della Comunità Europea.

SOMMARIO: 1. Le fonti istituzionali. – 2. I principi del diritto ambientale dettati dal diritto comunitario.

### **1. Le fonti istituzionali**

In linea con le finalità spiccatamente economiche e mercantilistiche che avevano ispirato la creazione della Comunità economica europea, il Trattato di Roma (25 marzo 1957) non contemplava la tutela dell'ambiente tra le materie in cui la CEE era legittimata ad intervenire: d'altronde, come abbiamo già visto, all'epoca del Trattato, la tutela dell'ambiente non si era ancora posta come problema che invoca una soluzione legislativa. Il silenzio del Trattato sul punto non ha peraltro impedito alla Comunità di dare avvio già a partire dal 1973, sia ai primi programmi di azione in materia ambientale, dove erano indicati gli obbiettivi ed i principi della politica in materia ambientale, sia a forme embrionali di interventi normativi nel settore, spesso attraverso lo strumento della Direttiva, supportata in questa sua iniziativa dalla Corte di Giustizia, e fondando la legittimità del suo intervento sugli artt. 100 e 235 del Trattato relativi al riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri e ai poteri impliciti della Comunità, e, dunque, sulla esigenza di armonizzare i sistemi nazionali di protezione ambientale allo scopo di evitare le disparità nelle condizioni di concorrenza.

Negli anni ottanta si registra a livello comunitario il primo passo verso il riconoscimento formale, a livello istituzionale, della competenza della Comunità ad intervenire in materia di tutela dell'ambiente: questo fondamentale punto di svolta ha preso forma nell'*Atto unico europeo*, aperto alla firma degli Stati membri della Comunità a Lussemburgo il 17 febbraio 1986, e ratificato dall'Italia con la legge 23 dicembre 1986, n. 989: l'Atto unico europeo ha inserito nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea un

Titolo *ad hoc*, il VII Ambiente, contenente specifiche disposizioni di carattere sostanziale e procedurale sulla protezione dell'ambiente: gli artt. 130 R, 130 S e 130 T. L'Atto unico europeo peraltro non presentava la tutela dell'ambiente come una materia a sé stante, oggetto di una specifica politica comunitaria, ma si limitava ad affermare che *“le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità”*.



Con il *Trattato unico europeo*, sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992, (il

c.d. "*Trattato di Maastricht*") in vigore dal 1° novembre 1993, che modifica il Trattato del 1957 al fine di creare una Comunità europea, l'ambiente è diventato oggetto di una vera e propria politica comunitaria: il Trattato di Maastricht ha introdotto inoltre con riferimento al settore ambientale l'importante *principio di sussidiarietà* sul quale ci soffermeremo più avanti.

Il processo di costituzionalizzazione dell'allargamento della competenza comunitaria alla materia ambientale è sfociato poi nel *Trattato sull'Unione europea* sottoscritto ad Amsterdam, il 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999, che nella direzione della creazione di una Unione europea, ha modificato il Trattato istitutivo della Comunità economica europea nella versione che risultava dalle modifiche apportate dal Trattato di Maastricht. All'art. 2 il Trattato ha posto tra gli obiettivi che l'Unione europea si prefigge di realizzare quello di "pervenire ad uno *sviluppo* equilibrato e *sostenibile*"; nel Titolo IX Ambiente, all'art. 174, sono definiti gli obiettivi ed i principi della politica comunitaria in materia ambientale, e all'art. 175, si delinea la procedura relativa alle azioni che la Comunità deve intraprendere per realizzare tali obiettivi. L'art. 176, infine, contiene una clausola di salvaguardia in cui si riconosce agli Stati membri il potere di mantenere e adottare provvedimenti in materia ambientale, che garantiscano una protezione ancora maggiore rispetto a quella offerta dalle azioni comunitarie, precisando che tali provvedimenti devono essere compatibili con il Trattato e devono essere notificati alla Commissione.

Il *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* del 2004, a sua volta, conferma l'impegno comunitario nella tutela ambientale. Nella Parte I, Titolo I "*Definizione e obiettivi dell'Unione*", all'art.I-3 "*Obiettivi dell'Unione*" si legge infatti: "*L'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico*". Il concetto è ribadito nella Parte II, Titolo II, "*Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione*", il cui art.II-97 è dedicato alla "*Tutela dell'ambiente*" ed afferma: "*Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello*

*sviluppo sostenibile”.*

Ancora nella Parte I, al Titolo III, “*Competenze dell’Unione. Principi fondamentali*”, l’art. 1- 14, comma 2, lett. e), inserisce la tutela dell’ambiente nei settori di competenza concorrente, dove in virtù del principio di sussidiarietà, l’Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione.

Nella Parte III *“Le politiche e il funzionamento dell’unione”*, Capo III, *“Politiche in altri settori”*, la Sezione 5 è dedicata all’ambiente: all’art.III-233 si legge: *“1) La politica dell’Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: a) salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente; b) protezione della salute umana; c) utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; promozione, sul piano internazionale, di misure destinate a risolvere i problemi dell’ambiente a livello regionale o mondiale. 2. La politica dell’Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell’Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente e sul principio «chi inquina paga». In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell’ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, disposizioni provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell’Unione. 3. Nel predisporre la politica in materia ambientale l’Unione tiene conto: a) dei dati scientifici e tecnici disponibili; b) delle condizioni dell’ambiente nelle varie regioni dell’Unione; c) dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall’azione o dall’assenza di azione; d) dello sviluppo socio-economico dell’Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle singole regioni. 4. Nel quadro delle rispettive competenze, l’Unione e gli Stati membri cooperano con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. Le modalità della cooperazione dell’Unione possono formare oggetto di accordi tra questa e i terzi interessati. Il primo comma non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali”*.

A sua volta, l’art.III-234 afferma che *“1. La legge o legge quadro europea stabilisce le azioni che devono essere intraprese per realizzare gli obiettivi dell’articolo III-233. Essa è adottata previa consultazione del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale. 2. In deroga al paragrafo 1 e fatto salvo l’articolo III172, il Consiglio adotta all’unanimità leggi o leggi quadro europee che prevedono: a) disposizioni aventi principalmente natura fiscale; b) misure aventi incidenza: 1) sull’assetto territoriale; 2) sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse; 3) sulla destinazione dei suoli ad eccezione della gestione dei residui; c) misure aventi una sensibile*

incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo. Il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare all'unanimità una decisione europea per rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria alle materie di cui al primo comma. In ogni caso il Consiglio delibera previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale. 3. La legge europea stabilisce programmi *general* *d'azione che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere. È adottata previa consultazione del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale. Le misure necessarie all'attuazione di tali programmi sono adottate conformemente alle condizioni previste al paragrafo 1 o 2, a seconda dei casi.* 4. Fatte salve talune misure adottate dall'Unione, gli Stati membri provvedono al finanziamento e all'esecuzione della politica in materia ambientale. 5. Fatto salvo il principio «chi inquina paga», qualora una misura basata sul paragrafo 1 implichi costi ritenuti sproporzionati per le pubbliche Autorità di uno Stato membro, tale misura prevede in forma appropriata: a) deroghe temporanee e/o b) un sostegno finanziario del Fondo di coesione. 6. Le misure di protezione adottate in virtù del presente articolo non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere misure per una protezione ancora maggiore. Tali misure devono essere compatibili con la Costituzione. Esse sono notificate alla Commissione”.

## 2. I principi del diritto ambientale dettati dal diritto comunitario

Il Titolo XIX del Trattato, nella elaborazione che ha fatto seguito al Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, contiene tre articoli, 174, 175 e 176, che indicano gli obbiettivi ed i principi relativi alla disciplina dell'ambiente.

L'art. 174.1 del Trattato, in particolare, individua gli *obbiettivi* specifici ai quali deve ispirarsi la politica comunitaria e quella degli Stati membri in materia ambientale: *“salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale e mondiale”*.

A sua volta l'art. 174.2 del Trattato individua i *principi* sui quali è fondata la politica comunitaria e quella degli Stati membri in materia ambientale: i principi della *precauzione* e della *azione preventiva*, il principio della *correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente*, il principio *“chi inquina paga”*.

a) *il principio di precauzione*: il principio impone il dovere di adottare misure cautelative mirate a prevenire o ridurre danni all'ambiente e/o alla salute, che possono derivare da una determinata attività, anche in assenza di prove scientifiche certe ed inequivocabili che possano dimostrare la presenza di rischi per l'ambiente e la salute connessi all'uso di determinati prodotti, elementi o dispositivi. Tale principio ha trovato per la prima volta la sua formulazione più completa nella Dichiarazione di Rio, del 1992, ed è stato introdotto dal Trattato di Maastricht del 1993, nell'art. 174 del Trattato di Roma. L'art. 15 della Dichiarazione di Rio affermava che: *“in caso di danni importanti ed irreversibili, l'assenza di prove scientifiche non potrà giustificare alcun ritardo nella adozione di misure efficienti per contrastare il degrado ambientale”*. La Commissione europea, nella Comunicazione del 2 febbraio 2000, ha delineato le *guide lines* relative alla concreta attuazione del principio di precauzione, di cui sottolinea l'importanza come strumento mirato a prevenire quei rischi alla salute e all'ambiente non ancora dimostrati a livello scientifico. Le misure adottate sulla base del principio di precauzione devono essere, ad avviso della Commissione: 1) *proporzionali, conformi cioè al livello di protezione prescelto*; 2) *non discriminatorie*; 3) *coerenti con misure analoghe già adottate*; 4) *basate su un esame dei costi e dei benefici potenzialmente connessi all'azione o all'assenza di azione*; 5) *essere oggetto di revisione allorché intervengano nuovi dati scientifici*; 6) *essere mantenute in vigore per tutto il tempo in cui il rischio viene*

*considerato elevato; 7) in grado di individuare la responsabilità o l'onere della prova per la produzione di prove scientifiche necessarie per una completa valutazione del rischio.* Ciò significa che laddove il legislatore abbia ritenuto pericolosi in forza del principio di precauzione, dunque in assenza di riscontri scientifici certi, determinati prodotti o sostanze, e ne abbia pertanto vietato o limitato l'immissione sul mercato, è onere del produttore, per poter accedere al mercato, offrire le prove scientifiche che dimostrino l'assenza di pericolosità per la salute e per l'ambiente di tali prodotti o sostanze; laddove viceversa il legislatore non abbia ritenuto di applicare il principio di precauzione, sarà a carico dei consumatori o della Pubblica Amministrazione l'onere di dimostrare che la commercializzazione di un determinato prodotto o sostanza è pericoloso per la salute o per l'ambiente.

b) *Il principio dell'azione preventiva*: tale principio è strettamente legato a quello di precauzione ed impone in presenza di dubbi circa la pericolosità per l'ambiente di determinate attività, prodotti o sostanze, di privilegiare l'adozione di misure di prevenzione piuttosto che ricorrere ad eventuali misure risarcitorie dell'eventuale danno derivate da tali attività, prodotti o sostanze.

c) *Il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente*: tale principio si basa sulla convinzione che i danni ed i deterioramenti ambientali vadano contrastati il più presto possibile per evitare che i loro effetti si moltiplichino.

d) *Il principio "chi inquina paga"*: il principio si fonda sul presupposto che all'ambiente debba essere riconosciuto un valore economico e che ogni intervento che causa un danno all'ambiente implica un costo, ed è ispirato alla esigenza di garantire che le conseguenze economiche derivanti da tale danno non ricadano sulla collettività, bensì sul soggetto che quel danno ha causato. Tale principio implica anche che il costo delle misure cautelative che devono essere adottate al fine di evitare o diminuire eventuali danni all'ambiente potenzialmente derivanti da determinate attività, siano a carico non della collettività ma di chi tali attività pone in essere.

In materia ambientale trovano inoltre applicazione due principi che rivestono una portata generale nel diritto comunitario: il *principio di sussidiarietà*, ed il *principio di proporzionalità*, espressamente enunciati nel Trattato dall'art. 2: si tratta dunque di due principi che, a differenza di quelli indicati sopra, non sono specifici ed esclusivi del settore della tutela dell'ambiente.

In forza del principio di sussidiarietà, la Comunità, nei settori di non esclusiva competenza, interviene in via sussidiaria quando gli obiettivi dell'azione da intraprendere non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri o possono essere realizzati in modo migliore a livello comunitario. In forza del principio di proporzionalità, l'azione comunitaria non deve andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato.

L'art. 174, comma 3, del Trattato, infine, specifica in relazione al settore della tutela dell'ambiente uno dei principi generali della politica comunitaria, quello contemplato dall'art. 3 dello stesso Trattato, il quale prevede una generica promozione delle attività di ricerca e di sviluppo tecnologico: il terzo comma dell'art. 174 impone infatti alla Comunità di tenere conto, nella predisposizione della propria politica ambientale, dei dati tecnici e scientifici disponibili.



## II IL VINCOLO IDROGEOLOGICO

FONTE NORMATIVE: Regio decreto legislativo 30 dicembre 1923, n. 3267 *“Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani”*; Regio Decreto 16 maggio 1926, n. 1126 *“Approvazione del regolamento per l'applicazione del RD 30 dicembre 1923, n. 3267, concernente il riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani”*; Codice civile, Libro III *“Della proprietà”*, art. 866 *“Vincolo per scopi idrogeologici ed altri vincoli”*; Regio Decreto 13 febbraio 1933, n. 215 *“Nuove norme per la bonifica integrale”*; Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 *“Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382”*; Legge 25 luglio 1952, n. 991 *“Provvedimenti a favore dei territori montani”*; Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 *“Orientamento e modernizzazione del settore forestale a norma della legge 5 marzo 2001, n. 57”*.

SOMMARIO: 1. Un precedente: il vincolo forestale. – 2. Il vincolo idrogeologico nella legge Serpieri: finalità ed oggetto. – 2.a) *Il procedimento di imposizione del vincolo*. – 2.b) *Le conseguenze dell'imposizione del vincolo*. – 2.c) *Indennizzabilità del vincolo*. – 3. Il vincolo idrogeologico nella legislazione in materia di bonifica integrale. – 4. Il vincolo idrogeologico nella legislazione in materia di bonifica montana. – 5. Vincoli diversi da quello idrogeologico contemplati dalla legge Serpieri.

### 1. Un precedente: il vincolo forestale

Può considerarsi come precedente del vincolo idrogeologico, il c.d. *“vincolo forestale”*, di cui alla legge 20 giugno 1877, n. 3917, (c.d. *“legge Majorana-Caltabiano”*) la prima legge forestale generale, approvata su iniziativa dell'on Majorana-Caltabiano. In questa legge la finalità della imposizione del vincolo si identificava nel rimboschimento da realizzare sia attraverso la formazione di consorzi volontari di privati, sia in forma forzata, tramite espropriazione. L'art. 1 della legge prevedeva la soggezione al vincolo forestale di due diverse zone geo-morfologiche: a) i boschi e

le terre spogliate di piante legnose “sulle cime e pendici dei monti fino al limite superiore della zona del castagno”; b) le zone boschive e non, situate a livello inferiore, che potevano, disboscandosi o dissodandosi, dar luogo a scoscendimenti, smottamenti, interramenti, frane, valanghe e, con danno pubblico, disordinare il corso delle acque o alterare la consistenza del suolo, oppure danneggiare le condizioni igieniche sociali.

L'imposizione del vincolo, a fronte della quale non era previsto alcun indennizzo a favore del privato proprietario del terreno vincolato, comportava una serie di conseguenze: a) nelle zone vincolate era previsto il divieto di disboscamento e di dissodamento del terreno, ma era sufficiente che il proprietario si impegnasse al compimento di opere considerate idonee ad impedire l'alterazione del suolo ed il disordine delle acque perché l'Autorità amministrativa competente, cioè il Comitato forestale, concedesse l'autorizzazione a ridurre i terreni a coltura agraria; b) la coltura silvana ed il taglio dei boschi nei terreni vincolati non erano soggetti ad alcuna autorizzazione preventiva, ma il proprietario doveva attenersi alle prescrizioni di massima redatte dal Comitato forestale.

La legge Majorana-Caltabiano non riscosse nella sua applicazione pratica il successo auspicato, sia per la inadeguatezza delle risorse messe a disposizione dallo Stato, sia per la facilità di elusione dei divieti fissati dalla legge, da parte dei proprietari dei terreni vincolati; sia per la leggerezza con la quale la Pubblica amministrazione consentì lo svincolo di vaste zone, favorendo così la distruzione dei boschi esistenti.

## **2. Il vincolo idrogeologico nella legge Serpieri: finalità ed oggetto**

La legge Serpieri disciplina la c.d. *“imposizione diretta”* del vincolo idrogeologico che si distingue da quella c.d. *“indiretta”* che consegue alla inclusione dei terreni in un piano di bonifica integrale o montana, in forza della normativa in materia di bonifica integrale e di bonifica montana.

Alla luce della legge Serpieri la finalità sottesa alla imposizione del vincolo idrogeologico non è più soltanto quella del rimboschimento che caratterizzava, come abbiamo visto, il suo precedente, cioè il vincolo forestale di cui alla legge Majorana-Caltabiano, ma si identifica nella funzione di prevenzione dei dissesti di carattere idrogeologico.

L'art. 1 della Legge Serpieri, infatti, afferma che *“sono sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli artt. 7, 8 e 9, possono, con danno pubblico, subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque”*. La finalità così ampia del vincolo giustifica la circostanza che, a differenza del suo precedente, il suo oggetto non si identifica più soltanto con i terreni boscati o montani, ma si estende a terreni *“di qualsiasi natura e destinazione”*, purché

ovviamente si trovino in condizioni di potenziale rischio idrogeologico se gestiti in modo difforme dalle prescrizioni della legge Serpieri.

## 2.a) Il procedimento di imposizione del vincolo

Nel testo della legge Serpieri, e nel relativo regolamento di attuazione, è contenuta la disciplina del procedimento relativo alla imposizione del vincolo idrogeologico, ispirato, come ogni altro procedimento amministrativo, al principio di imparzialità, cioè al contemperamento degli interessi pubblici legati alla imposizione del vincolo, con quelli del privato che al vincolo stesso deve soggiacere: al privato sul cui terreno è imposto il vincolo, è inoltre assicurata la possibilità di far valere le proprie ragioni sia nel corso del procedimento, sia in epoca successiva alla avvenuta imposizione del vincolo. In pendenza del procedimento di imposizione del vincolo, il privato ha la possibilità di proporre *reclamo* contro la proposta di determinazione della zona da vincolare, e di richiedere la *esclusione totale o parziale* dei propri terreni dal vincolo, alla stessa Autorità amministrativa che ha il compito di individuare le aree da vincolare: se il reclamo non viene accolto, l'interessato può, entro novanta giorni dalla notifica della decisione di mancato accoglimento, ricorrere al Consiglio di Stato. In epoca successiva alla imposizione del vincolo il privato ha la possibilità di richiedere la *esenzione totale o parziale* dei propri terreni dal vincolo allorquando per mutate forme di utilizzazione dei terreni o per altre cause, risulti obiettivamente cessato il pericolo di dissesto idrogeologico. Per inciso, l'esenzione dal vincolo può essere anche disposta d'ufficio dalla stessa Pubblica amministrazione: quest'ultima, inoltre, qualora si verifichi l'ipotesi di obbiettiva cessazione del pericolo di dissesto idrogeologico, può, pur non ritenendo opportuno adottare il provvedimento di esenzione, dichiarare il proprietario del terreno vincolato totalmente o parzialmente esonerato dal rispetto delle limitazioni imposte dalle prescrizioni di massima.

Le disposizioni relative al procedimento di imposizione del vincolo prevedono una prima fase in cui il Comitato forestale (attualmente la Regione) procede ad accertamenti circa lo stato dei luoghi e, sulla base di questi, formula la proposta di vincolo, accompagnata da apposita relazione circostanziata. Le funzioni attribuite dalla legge Serpieri al Comitato forestale furono trasferite dapprima, con l'art. 35 della legge 18 aprile 1926, n. 731, ai Consigli provinciali dell'economia e del lavoro, a carattere corporativo e, successivamente, con il Regio decreto legge 21 settembre 1944, n. 215, alle Camere di Commercio: i Decreti del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972 e n. 616 del 1977 hanno infine attribuito tali competenze alle Regioni. Le modalità relative agli accertamenti e alla individuazione dei terreni da vincolare sono

contenute nel Regolamento di attuazione della legge Serpieri. La proposta di imposizione del vincolo, corredata dalla relativa documentazione, viene pubblicata mediante affissione all'Albo pretorio del Comune nel cui territorio si trovano i terreni da vincolare, per novanta giorni. Entro detto termine i privati interessati possono, come abbiamo visto, proporre reclamo contro la proposta di determinazione delle zone da vincolare, o presentare domanda di esclusione totale o parziale dei terreni dal vincolo; i reclami e le domande di esclusione vengono pubblicati mediante affissione all'Albo pretorio del Comune nel cui territorio si trovano i terreni per i quali è stata fatta proposta di imposizione del vincolo, per novanta giorni entro i quali i contro interessati potranno proporre opposizione e contro reclamo. Tutta la documentazione viene poi trasmessa a cura del Sindaco, il quale può aggiungere osservazioni sue o dell'Amministrazione comunale, al Comitato forestale (oggi la Regione) che ha 180 giorni di tempo per assumere una decisione definitiva in merito alla determinazione della zona da vincolare, ai reclami, ai contro reclami ed alle domande di esclusione. Esaurito l'esame dei ricorsi la Regione dà notizia dell'esito della procedura all'Ispettorato forestale che deve procedere alla predisposizione della pianta topografica definitiva delle zone vincolate con la descrizione dei relativi confini e, entro 60 giorni, trasmetterla ai Sindaci dei Comuni interessati per la pubblicazione della medesima all'Albo pretorio del Comune. Trascorsi quindici giorni dalla pubblicazione, la determinazione della zona diviene definitiva ed operativa: da tale data decorre il termine per proporre eventuale ricorso giurisdizionale.

## 2.b) Le conseguenze dell'imposizione del vincolo

Le conseguenze derivanti dalla imposizione del vincolo idrogeologico, indicate negli artt. 7, 8 e 9 della legge Serpieri, sono le seguenti:

a) nei terreni vincolati, la trasformazione del bosco in altra qualità di coltura e la trasformazione dei terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione sono subordinate ad autorizzazione del Comitato forestale (attualmente della Regione), ed alle modalità da essa prescritte, caso per caso, allo scopo di prevenire i danni di cui all'art. 1.

Si è molto discusso in dottrina e in giurisprudenza sul significato della locuzione *“trasformazione del bosco in altra qualità di coltura”*, anche alla luce della circostanza che, nella pratica, si erano verificate ipotesi di utilizzazione del bosco a fini edilizi e si era addotta come ragione giustificatrice della mancata richiesta della relativa autorizzazione la circostanza che si trattava di attività che non comportava la trasformazione del bosco *“in altra qualità di coltura”*.

*Il problema è stato risolto dal Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 “Orientamento e modernizzazione del settore forestale a norma della legge 5 marzo 2001, n. 57”, il quale all'art. 4, “Trasformazione del bosco e rimboschimento compensativo”, ha fornito la interpretazione autentica della locuzione “trasformazione del bosco in altra qualità di coltura” di cui alla legge Serpieri, ed ha introdotto l'istituto del rimboschimento compensativo. L'art. 4 del decreto legislativo stabilisce infatti che “costituisce trasformazione del bosco in altra destinazione d'uso del suolo ogni intervento che comporti l'eliminazione della vegetazione esistente finalizzata ad una utilizzazione del terreno diversa da quella forestale. La trasformazione del bosco è vietata fatte salve le autorizzazioni rilasciate dalle Regioni in conformità all'art. 151 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, compatibilmente con la conservazione della biodiversità, con la stabilità dei terreni, con il regime delle acque, con la difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, con la tutela del paesaggio, con l'azione frangivento e di igiene ambientale locale”. In relazione al c.d. “rimboschimento compensativo”, l'art. 4 stabilisce che “la trasformazione del bosco deve essere compensata da rimboschimenti con specie autoctone, preferibilmente di provenienza locale, su terreni non boscati. Le Regioni stabiliscono l'estensione minima dell'area boscata soggetta a trasformazione del bosco oltre la quale vale l'obbligo della compensazione. Il rimboschimento compensativo, anche al fine di*

ricongiungere cinosi forestali frammentate, è attuato a cura e spese del destinatario della autorizzazione alla trasformazione di coltura. Le Regioni prescrivono le modalità e i tempi di realizzazione del rimboschimento compensativo e le aree dove deve essere effettuato. Tali aree devono ricadere all'interno del medesimo bacino idrografico nel quale è stata autorizzata la trasformazione di coltura. In luogo del rimboschimento compensativo, le Regioni possono prevedere il versamento di una quota in numero corrispondente all'importo presunto del rimboschimento compensativo e destinano tale somma alla realizzazione di interventi di riequilibrio idrogeologico *nelle aree geografiche più sensibili, ricadenti anche in altri bacini idrografici. Possono prevedere altresì la realizzazione di opere miglioramento dei boschi esistenti. A garanzia degli interventi compensativi e di miglioramento dei boschi esistenti, le Regioni disciplinano il versamento di adeguate cauzioni*".



b) Altra conseguenza della imposizione del vincolo idrogeologico prevista dall'art. 8, è che nei terreni vincolati, il governo ed utilizzazione dei boschi e del pascolo nei boschi e nei terreni pascolativi, la soppressione e l'utilizzazione di cespugli aventi funzioni protettive nonché i lavori di dissodamento dei terreni saldi e la lavorazione del suolo nei terreni a coltura agraria sono soggetti alle prescrizioni di massima e alle norme di polizia forestale, che possono anche avere carattere temporaneo. Le prescrizioni di massima e le norme di polizia forestale hanno natura regolamentare e la competenza alla loro emanazione, originariamente attribuita al Comitato forestale, è ora della Regione. La distinzione tra prescrizioni di massima e norme di polizia forestale non è nella pratica facilmente individuabile: in linea teorica, le prescrizioni di massima, di natura tecnica, dettano disposizioni indirizzate esclusivamente ai proprietari o possessori di terreni vincolati, mentre le norme di polizia forestale sono tendenzialmente applicabili anche ai terzi che vengono comunque a contatto con il fondo oggetto del vincolo.

Nella sua versione originaria, l'art. 11 della legge Serpieri attribuiva al Comitato forestale il potere di stabilire anche le pene per i trasgressori delle norme di polizia forestale. La Corte costituzionale, con sentenza del 23 novembre 1966, n. 26, ha dichiarato la incostituzionalità di questa disposizione alla luce dell'art. 25 della Costituzione, che sancisce una riserva di legge statale in materia penale: solo dunque una legge dello Stato può stabilire se ed in quale misura sanzionare penalmente certe infrazioni.

c) L'art. 8 della legge Serpieri contempla infine come ultima conseguenza della imposizione del vincolo idrogeologico, alcune restrizioni all'esercizio del pascolo.

#### *2.c) Indennizzabilità del vincolo.*

La legge Serpieri non prevede alcun indennizzo a fronte della imposizione del vincolo idrogeologico, in quanto, come abbiamo visto, tale imposizione risponde ad interessi generali della collettività.

L'art. 16 della legge, peraltro, contempla una sorta di ristoro economico a favore del proprietario del terreno vincolato laddove stabilisce che nella determinazione degli estimi catastali dei terreni vincolati si debba tener conto della diminuzione di valore derivante dalla presenza del vincolo: gli estimi dunque saranno riveduti e ridotti in proporzione della diminuzione del reddito causata dal vincolo stesso.

Tale disposizione ha consentito alla Corte costituzionale di respingere la questione di legittimità costituzionale delle norme che impongono il vincolo idrogeologico: con sentenza del 22 gennaio 1987, n. 23, la Corte, infatti, ha affermato che la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla disciplina del vincolo idrogeologico è manifestamente infondata in quanto si tratta di un vincolo a cui si accompagna una riduzione dell'estimo dei terreni, che non comporta ablazione della proprietà in tutto o in parte, e si risolve a favore dello stesso proprietario che riceve protezione del bene oggetto del suo diritto di proprietà, oltre al fatto che la durata del vincolo è subordinata al pericolo di danno e cessa con il venir meno di esso.

### **3. Il vincolo idrogeologico nella legislazione in materia di bonifica integrale**

Il Regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, all'art. 1, dispone che alla bonifica integrale, da realizzare per scopi di pubblico interesse, si provveda mediante due strumenti diversi: le opere di bonifica e le opere di miglioramento fondiario. Le opere di miglioramento fondiario sono definite nell'ultimo comma dell'art. 1, come quelle che si compiono a vantaggio di uno o più fondi, indipendentemente da un piano generale di bonifica. Le opere di bonifica, a loro volta, sono definite dal 2° comma dello stesso articolo 1, come quelle che

si compiono in base ad un piano generale dei lavori e di attività coordinate, con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici e sociali, nei c.d. “*comprensori di bonifica*”. La disposizione precisa il significato del termine “comprensorio di bonifica”, chiarendo che si tratta di zone in cui ricadono laghi, stagni, paludi e terre paludose, o costituite da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali, ovvero da terreni estensivamente utilizzati per gravi cause di ordine fisico e sociale e suscettibili, una volta rimosse queste, di una radicale trasformazione dell’ordinamento produttivo. L’art. 4 del Regio decreto, a sua volta, stabilisce che per ciascun comprensorio deve essere redatto il c.d. “*piano generale di bonifica*” il quale deve contenere il progetto di massima delle opere di competenza statale e le direttive fondamentali della conseguente trasformazione dell’agricoltura, in quanto necessarie a realizzare i fini della bonifica e a valutarne i presumibili risultati economici e d’altra natura. Alla luce della disposizione il piano generale di bonifica è soggetto a pubblicazione e viene poi approvato con decreto del Ministero dell’agricoltura e foreste (attualmente Ministero delle Politiche agricole e forestali) che decide anche dei ricorsi presentati in sede di pubblicazione. L’art. 5 del Regio decreto stabilisce che il piano generale di bonifica può individuare all’interno del territorio del relativo comprensorio, dei terreni da sottoporre al vincolo idrogeologico di cui al Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267. Qualora il piano contenga la delimitazione delle zone da vincolare, i terreni in esse ubicati si intendono sottoposti al vincolo 15 giorni dopo la pubblicazione del decreto ministeriale che approva il piano medesimo. Qualora il piano non contenga la delimitazione delle zone sottoposte a vincolo, il progetto che le contiene è portato a conoscenza del pubblico e approvato secondo le norme di cui all’art. 4 relative alla approvazione del piano: in questo caso l’imposizione del vincolo decorre quindici giorni dopo la pubblicazione del relativo decreto di approvazione.

Nell'ambito della legge del 1933 dunque il vincolo idrogeologico è strutturalmente e funzionalmente collegato alla attuazione del piano: a conferma di ciò la disposizione di cui all'art. 5, ultimo comma, del Regio decreto che espressamente stabilisce *“dalla data del decreto di approvazione del piano generale di bonifica sono consentiti tutti i mutamenti di destinazione dei terreni necessari alla attuazione del piano stesso senza che occorra l'osservanza delle norme di cui al Titolo I del Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267”* (“legge Serpieri”)

#### **4. Il vincolo idrogeologico nella legislazione in materia di bonifica montana**

Anche in questa legge il vincolo idrogeologico appare collegato a finalità di programmazione dell'uso del territorio, più che a quelle tradizionali di cui alla legge Serpieri, e dunque si modella sulle esigenze del piano.

La legge del 1952 prevede la realizzazione della c.d. *“bonifica montana”* (Titolo IV) in relazione a quei territori montani che, a causa del degradamento fisico e del grave dissesto economico, non siano suscettibili di una proficua sistemazione produttiva senza il coordinamento della attività dei singoli e l'integrazione della medesima ad opera dello Stato (art. 14). I territori montani aventi queste caratteristiche possono essere delimitati e classificati in comprensori di bonifica montana su richiesta della maggioranza dei proprietari o di un qualsiasi Ente interessato o del Corpo forestale dello Stato, con decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste, di concerto con i Ministri del tesoro e dei lavori pubblici (art. 1) Per ciascun comprensorio deve essere redatto un piano generale di bonifica, contenente il progetto di massima delle opere di competenza statale e l'indicazione delle opere di miglioramento fondiario, con particolare riguardo alle opere di consolidamento del suolo e regimazione delle acque, necessarie al fine della trasformazione agraria del comprensorio (art. 17). L'approvazione del piano ha anche l'effetto di sottoporre a vincolo idrogeologico i terreni che nel piano stesso siano delimitati al fine della imposizione del vincolo idrogeologico, ovvero di liberarli dal vincolo e di rendere possibili tutti i mutamenti di destinazione dei terreni necessari alla attuazione del piano medesimo, senza che occorra l'osservanza delle norme di cui alla legge Serpieri per quanto concerne la procedura prescritta per il vincolo e lo svincolo dei terreni.

## 5. Vincoli diversi da quello idrogeologico contemplati dalla legge Serpieri

Oltre a quello idrogeologico la legge Serpieri individua e disciplina all'art. 17, altre tipologie di vincoli che, come vedremo, si differenziano rispetto al primo sia sotto il profilo delle finalità, che sotto quello dell'oggetto, e sono pertanto soggetti ad un regime giuridico particolare, diverso rispetto a quello riservato al vincolo idrogeologico: si tratta del *vincolo di difesa o protettivo* (art. 17, 1° comma), del *vincolo per ragioni igienico-climatiche* (art. 17, 1° comma), del *vincolo per ragioni di difesa militare* (art. 17, 2° comma).

Il *vincolo di difesa o protettivo* può essere imposto sui boschi che per la loro speciale ubicazione, difendono terreni e fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento di sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti. Il *vincolo per ragioni igienico-climatiche* può essere imposto sui boschi che sono ritenuti utili per le condizioni igieniche locali. Entrambi questi vincoli possono essere imposti sui boschi a richiesta delle Province, dei Comuni o di altri Enti e privati interessati, ed entrambi sono indennizzabili (art. 17, 4° comma). A sua volta il *vincolo per ragioni di difesa militare* può essere imposto sulla base di un accordo tra il Ministero dell'Agricoltura e foreste (attualmente Ministero delle politiche agricole e forestali) ed il Ministero della Difesa, sui boschi dei quali sia ritenuta necessaria la conservazione anche per ragioni di difesa militare. Anche questo vincolo, alla luce dell'art. 17, 4° comma, è indennizzabile.

I tre vincoli ora esaminati possiedono delle caratteristiche comuni che li distinguono dal vincolo idrogeologico. In primo luogo essi hanno ad oggetto esclusivo i boschi, mentre il vincolo idrogeologico, come abbiamo visto, ha ad oggetto terreni di qualsiasi natura e destinazione; in secondo luogo le limitazioni che derivano dalla imposizione di questi vincoli non sono individuate in generale dalla legge, come nel vincolo idrogeologico, ma sono stabilite di volta in volta nei singoli provvedimenti che li impongono. In terzo luogo, mentre il vincolo idrogeologico non è indennizzabile, ai proprietari e possessori dei boschi gravati da tali vincoli spetta un indennizzo congruo che è posto a carico di chi ha richiesto l'imposizione del vincolo e ne ha tratto vantaggio.

La legge Serpieri contiene agli artt. 182 e 183 alcune disposizioni transitorie poste a tutela dei boschi in attesa della approvazione del Regolamento di attuazione che, come abbiamo visto, è stato varato tre anni dopo l'entrata in vigore della legge, cioè nel 1926: le disposizioni relative all'imposizione del vincolo idrogeologico contenute nella legge Serpieri non potevano infatti avere immediata attuazione in quanto richiedevano l'emanazione di norme di dettaglio idonee a completare la relativa disciplina, che furono poi inserite nel Regolamento di attuazione. Si rendeva dunque necessario prevenire la distruzione dei boschi esistenti e potenziale oggetto della futura imposizione del vincolo idrogeologico, ad opera dei proprietari che a ciò si attivavano nella previsione della imposizione del vincolo e delle conseguenti restrizioni. In quest'ottica è stato introdotto dagli artt. 182 e 183 un vincolo c.d. "*economico*" o "*di destinazione economica*" imposto direttamente dalla legge in via generale su tutti i boschi che non fossero già vincolati per altri scopi dalle leggi allora vigenti. L'imposizione del vincolo comportava il divieto di trasformare i boschi non vincolati in altra qualità di coltura senza l'autorizzazione del Comitato forestale. Le caratteristiche del vincolo economico erano le seguenti: si trattava di un vincolo che nasceva direttamente dalla legge, non indennizzabile, di natura transitoria, che operava cioè fino alla approvazione delle norme di attuazione della legge Serpieri; a carattere residuale, imposto cioè solo sui boschi non altrimenti vincolati; di tipo conservativo, finalizzato cioè alla conservazione del bosco; e, infine, a carattere generale, perché riguardava indistintamente tutti i boschi, purché ovviamente non già vincolati.



### III LA DIFESA DEL SUOLO\*

FONTI NORMATIVE: Legge 18 maggio 1989, n. 183 *“Norme per il riassetto funzionale e organizzativo della difesa del suolo”*; Legge 4 dicembre 1993, n. 493 *“Conversione in legge, con modifiche, del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398, recante Disposizioni per l’accelerazione degli investimenti a sostegno dell’occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia”*.

SOMMARIO: 1. La legge 18 maggio 1989, n. 183 *“Norme per la difesa del suolo”*. – 2. La legge 4 dicembre 1993, n. 493 che converte in legge, con modifiche, il decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398, recante *“Disposizioni per l’accelerazione degli investimenti a sostegno dell’occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia”*. – 3. Struttura organizzativa delle Autorità di bacino. – 4. Procedimento di approvazione del piano di bacino. – 5. Compiti delle Autorità di bacino previsti nelle leggi in materia di acque. – 6. Le novità legislative. – 7. Le prospettive della legislazione italiana in materia.

#### **1. La Legge 18 maggio 1989, n. 183 *“Norme per la difesa del suolo”***

La legge 18 maggio 1989, n. 183 (integrata dalla successiva legge 7 agosto 1990 n. 253), contenente *“Norme per il riassetto funzionale e organizzativo della difesa del suolo”* si pone come una tappa storica nella moderna legislazione ambientale sul territorio. Nell’ambito di un disegno complesso e ambizioso il legislatore mira ad affrontare in modo globale il problema del dissesto idrogeologico del territorio nazionale, ricomponendo in un testo organico disposizioni normative spesso obsolete, disperse nei vari settori collegati alla difesa del suolo.

Fulcro della legge è l’introduzione del c.d. *“bacino idrografico”* inteso come *“il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d’acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del*



*medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente” (art. 1). Questo specifico ambito fisico di pianificazione si qualifica come un ambiente complesso, dotato di omogeneità propria, come un ecosistema*

\* Il capitolo è stato redatto in collaborazione con la prof. Eloisa Cristiani.

unitario, delimitato con criteri geomorfologici e ambientali e non su base politica, che consente di superare le frammentazioni e le separazioni finora prodotte dall'adozione di aree di riferimento aventi confini semplicemente amministrativi.

L'intero territorio nazionale è pertanto suddiviso in bacini idrografici, che sono classificati "*di rilievo nazionale*" (organizzati in n.6 Autorità di Bacino: 1 – Po; 2 – Tevere; 3 – Arno; 4 – Adige; 5 – Volturno, Liri-Garigliano; 6 – Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta, Bacchiglione), "*di rilievo interregionale*" (in numero di 18: undici per il versante adriatico, due per il versante ionico e cinque per il versante tirrenico dell'Italia), "*di rilievo regionale*". Per questi bacini, le Regioni territorialmente competenti amministrano le funzioni relative alle opere idrauliche e alle risorse idriche e definiscono la formazione del Comitato istituzionale e del Comitato tecnico, il piano di bacino e la programmazione degli interventi. I *bacini di rilievo regionale* sono tutti i restanti bacini.

Si prevedeva inoltre di indicare un *bacino pilota*, in seguito individuato nel bacino regionale del fiume Serchio (Toscana), in cui la peculiarità del territorio, sotto il profilo idrogeologico e sismico, e le condizioni d'inquinamento delle acque fossero tali da poter consentire una sperimentazione. In questo modo si pensava di realizzare un efficace banco di prova per l'elaborazione delle normative tecniche per le attività conoscitive, per la messa a punto delle linee guida dirette alla formulazione dei piani di bacino e per un efficace coordinamento con gli altri piani di matrice ambientale già operanti sul territorio quali i piani di risanamento delle acque e di smaltimento dei rifiuti.

Per ogni bacino idrografico (regionale, interregionale o di interesse nazionale) deve essere elaborato un *piano di bacino* che riguarda la difesa e la valorizzazione del suolo, felicemente integrata a livello di principi con la disciplina del patrimonio idrico, ovvero la salvaguardia della qualità delle acque superficiali e sotterranee e il loro disinquinamento, la compatibilità ambientale dei sistemi produttivi, e con la tutela dell'ambiente naturale, l'acquisizione e la diffusione dei dati fino all'informazione della pubblica opinione. La legge 183/1989 prevede che il piano di bacino debba essere non un semplice studio corredato da proposte di intervento, ma un aggiornamento continuo delle problematiche e delle soluzioni. Esso, tenendo conto dei diversi livelli istituzionali che operano con specifiche competenze di programmazione (Stato, Autorità di Bacino, Regioni, Province), dovrà rappresentare il necessario coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale.

La norma cardine destinata ad avere una funzione chiave nella riorganizzazione dei diversi strumenti di programmazione appare quella dell'art. 17 concernente *“Valore, finalità e contenuti del Piano di Bacino”*. Ai sensi del comma 1 dell'art. 17, il piano di bacino assume: *“... valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque sulla base delle carat*

*teristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato*". Il piano di bacino nel suo ruolo di strumento conoscitivo deve offrire sia un quadro "organizzato ed aggiornato" dei vincoli esistenti sul territorio (il riferimento specifico è alla legge n. 3267 del 1923, ed alla legge n. 1497 del 1939, ma si precisa che si dovrà aver riguardo anche alle successive modificazioni ed integrazioni) sia l'individuazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle particolari condizioni idrogeologiche "*ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici*". Sotto il profilo più squisitamente applicativo e normativo è prevista la necessità di un *adeguamento* dei piani paesistici, così come dei piani di cui alla legge 8 agosto 1985,

n. 431, alle prescrizioni del piano di bacino.

Una volta che il piano di bacino sarà elaborato e adottato, gli strumenti di pianificazione settoriale e territoriale indicati all'art. 17, comma 4 della legge 183/1989 (piani territoriali e programmi regionali – L. 984/1977; piani di risanamento delle acque – L. 319/1976; piani di smaltimento dei rifiuti – D.P.R. 915/1982; piani di disinquinamento; piani di bonifica, etc.) dovranno essere adeguati ad esso.

L'impalcatura strutturale e strumentale su cui poggia la legge appare possente, impressionante risulta la vastità dei meccanismi di pianificazione, programmazione e attuazione diretti a realizzare gli importanti obiettivi strategici individuati dal legislatore. Tuttavia, forse proprio per la complessità del suo articolato, per la sua volontà onnicomprensiva, la legge inserisce nel sistema numerosi elementi di contraddizione che portano a dubitare della effettività delle sue prescrizioni. Ci si affida infatti per la gestione dell'attività di difesa del suolo, felicemente integrata a livello di principi con la disciplina del patrimonio idrico e la tutela dell'ambiente, ad un sistema di organismi a livello centrale, complicato dalla compresenza, al vertice, di diversi Ministeri, così farraginoso che non appare spesso possibile individuare a quale struttura si debba concretamente far capo per chiarire specifiche attribuzioni o responsabilità.

La "complessità" del meccanismo di attuazione della legge che si palesa sia nel delineare una serie di piani "a cascata": dal piano di bacino nazionale a quello di rilievo regionale ai c.d. "programmi triennali di intervento", sia nel prevedere il necessario adeguamento ad essi di tutti i piani nazionali, regionali, sub-regionali "di sviluppo economico e di uso del suolo" senza tuttavia indicarne, sotto il profilo tecnico-giuridico, forme e modalità, appare, ancora una volta, potenzialmente idonea a bloccare il funzionamento della legge. La

legge contiene inoltre alcuni “pericolosi” elementi potenzialmente idonei a scardinare il quadro istituzionale dei rapporti Stato-Regioni. Nell’ottica di realizzare un “riassetto organizzativo e funzionale del settore” la legge parte dal presupposto (espresso chiaramente dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 85/90) che la difesa del suolo non sia una “materia” ma un “obiettivo” intorno al quale unificare una pluralità di soggetti e di competenze funzionali. Sulla base di tale affermazione si legittima la creazione di nuove Istituzioni talvolta a prevalente composizione statale, si definisce un’articolata pianificazione di interventi sul territorio realizzata attraverso il piano di bacino di rilievo nazionale, si individuano meccanismi di controllo di competenza statale con previsione di “poteri sostitutivi” dello Stato nel caso in cui le Regioni non provvedano all’elaborazione di piani di bacino di loro spettanza e all’adeguamento degli strumenti pianificatori esistenti alle previsioni vincolanti del piano di bacino di rilievo nazionale.

In realtà, in questo modo, la disciplina contenuta nella legge n. 183 del 1989, quanto meno nella lettura offertane dai giudici costituzionali, sembrava destinata ad intaccare l'originario sistema di trasferimento di funzioni alle Regioni, diretto all'attribuzione di competenze per settori organici di materie.

È indubbio comunque che è a queste disposizioni della legge che, in gran parte, si deve la sua pressoché totale inoperatività quanto meno negli anni immediatamente successivi alla sua entrata in vigore.

Le Autorità del bacino, prontamente costituite, sono riuscite ad agire, almeno negli anni immediatamente successivi alla approvazione della legge, solo "per l'emergenza" e non nella loro istituzionale funzione di pianificazione e programmazione in vista dell'elaborazione del piano di bacino, di fatto bloccata dal sostanziale ostracismo delle Regioni.

## **2. La legge 4 dicembre 1993, n. 493 che converte in legge, con modifiche, il decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398, recante "Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia"**

Nella problematica vicenda concernente l'attuazione pratica della legge sulla difesa del suolo, si è inserito un provvedimento normativo che è riuscito ad incidere non solo sulla concreta operatività della legge, ma anche, forse, sulla sua filosofia ispiratrice. Si tratta della legge 4 dicembre 1993, n. 493 che converte in legge, con modifiche, il decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398, recante "*Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia*". Nell'ambito di tale legge, sotto la spinta politica delle Autorità di bacino nazionali intenzionate a por fine all'immobilismo creatosi, all'art. 17 della legge n. 183 del 1989, su "*Valore, finalità e contenuti del piano di bacino*", sono stati aggiunti il comma 6 *bis* concernente la possibilità, con riferimento a particolari zone, di adottare, in attesa dell'approvazione del piano, "*misure di salvaguardia*" immediatamente vincolanti, ed il comma 6 *ter*, relativo ai

c.d. "*piani stralcio*". Le misure di salvaguardia, immediatamente vincolanti, restano in vigore solo fino alla approvazione del piano stesso e comunque per non più di tre anni. Si tratta, in sostanza, di strumenti generali di tutela transitoria messi a disposizione delle

Autorità di bacino in considerazione della lunga durata delle fasi di elaborazione dei piani. Si legittima l'approvazione dei *piani per sottobacini o per stralci* relativi a settori funzionali, configurando il *piano stralcio* come uno strumento ordinario della pianificazione di bacino che comunque deve costituire una fase (*"sequenziale e interrelata"*, recita la norma) del complessivo processo di formazione del piano nel suo complesso. Pur legittimando la redazione ed approvazione dei piani stralcio, la legge mira a salvaguardare comunque una "considerazione sistemica del territorio", nel pieno rispetto delle finalità che il piano di bacino generale è chiamato a perseguire. Deve trattarsi in sostanza di *atti pianificatori parziali* che, dal punto di vista sostanziale, si qualificano come anticipazioni del piano comprensivo.

Se è vero che in questa pianificazione per settori si annida il pericolo di nuovi, frammentari, provvedimenti-tampone che il legislatore aveva cercato di esorcizzare proprio con l'elaborazione della legge n. 183 del 1989, dobbiamo comunque ammettere che, di fatto, questa è stata la strada che ha consentito, almeno in parte, alla legge di funzionare.

### **3. Struttura organizzativa delle Autorità di bacino**

Le Autorità di bacino sono soggetti autonomi di diritto pubblico, a composizione mista, che costituiscono la sede del coordinamento sul territorio delle funzioni statali, regionali e provinciali nelle materia indicate dalla legge che le ha istituite, precisando che nella composizione dei Comitati Istituzionali, gli interessi locali, ovvero regionali, possono non essere rappresentati pariteticamente a quelli centrali, ovvero statali. Per quanto riguarda la struttura organizzativa tecnica, funzionale e politica delle Autorità di bacino nazionali, la legge 183/89 ha previsto quattro organi (la cui organizzazione è stata parzialmente modificata dalla legge 179/2002): il Comitato istituzionale; il Comitato tecnico; il Segretario generale; la Segreteria tecnico-operativa.

Il *Comitato Istituzionale* è presieduto dal Ministro per l'Ambiente e il territorio ed è composto dal Ministro delle Infrastrutture e trasporti, dal Ministro delle Politiche agricole e forestali, dal Ministro dei Beni e attività culturali, dal Ministro delegato per il coordinamento della Protezione civile, dai presidenti delle Giunte regionali delle Regioni il cui territorio è compreso nel bacino, e dal segretario generale dell'Autorità di Bacino. Il Comitato Istituzionale esercita i principali poteri politici e amministrativi e, in particolare, sancisce tutte le fasi dell'*iter* di elaborazione ed adozione del piano di bacino, a partire dai criteri e metodi d'impostazione del progetto di piano, fino all'adozione del progetto definitivo, controllando anche i tempi e i modi dell'attuazione delle prescrizioni in esso contenute.

Il *Comitato Tecnico* è l'organo di consulenza del Comitato Istituzionale che, come tale, deve elaborare, avvalendosi dell'apporto della Segreteria tecnica operativa, il piano di bacino. Il Comitato Tecnico è presieduto dal Segretario generale, ed è composto dai rappresentanti delle Amministrazioni statali e regionali comprese nel bacino, dal direttore dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente ed, eventualmente, da esperti di elevato livello scientifico designati dal Comitato Istituzionale, nonché da un



rappresentante del Dipartimento per la protezione civile. I membri dei Comitati Tecnici sono nominati dal Ministero dell'Ambiente sulla base delle segnalazioni pervenute sia dagli Enti, sia direttamente dal Comitato Istituzionale che può integrare la composizione del Comitato tecnico designando esperti di elevato livello scientifico.

Al *Segretario generale* sono assegnati molteplici compiti sia di tipo organizzativo relativi al funzionamento complessivo dell'Autorità ed in particolare della Segreteria tecnica di cui è responsabile, sia più propriamente tecnico. Spetta al Segretario generale definire sia i compiti che l'organizzazione del personale le cui competenze, necessariamente multidisciplinari, spaziano dall'ingegneria, alla geologia, dalle scienze agrarie alla pianificazione territoriale e urbanistica fino alle materie giuridico-amministrative ed economiche. Il Segretario generale cura inoltre i rapporti con le Amministrazioni statali, regionali e con gli altri Enti locali presenti nel territorio del bacino. Il Segretario generale è nominato dal Comitato Istituzionale su proposta d'intesa del Ministro dell'Ambiente ed ha un mandato di 5 anni, che può essere più volte rinnovato.

La *Segreteria tecnico-operativa* svolge funzioni di segreteria, di studio e raccolta di documentazione e di formulazione e gestione di piani e programmi.

#### **4. Procedimento di approvazione del piano di bacino**

Il procedimento di elaborazione e di approvazione del piano di bacino di rilievo nazionale assume forme decisamente peculiari rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione esistenti in Italia: l'*'iter* procedimentale è il seguente: 1) il Comitato tecnico elabora il progetto di piano avvalendosi della Segreteria tecnico-operativa dell'Autorità di bacino; 2) il Comitato istituzionale adotta il progetto di piano, dandone notizia sulla Gazzetta ufficiale e sui Bollettini ufficiali delle Regioni e Province autonome interessate e precisando luoghi, tempi e modalità per la consultazione da parte dei soggetti pubblici e privati; 3) per quarantacinque giorni dalla pubblicazione dell'avviso di adozione il progetto, di piano è depositato presso le sedi di Regioni e Province per le consultazioni di "chiunque sia interessato", da evidenziare in apposito registro; 5) entro i quarantacinque giorni successivi alla scadenza del periodo di consultazione, osservazioni possono essere inoltrate alle Regioni o Province autonome competenti per territorio ovvero annotate direttamente sul registro; 6) entro ulteriori trenta giorni le Regioni o le Province autonome si esprimono sulle osservazioni presentate e formulano un parere sul progetto di piano; 7) il Comitato Istituzionale adotta il piano di bacino, senza una scadenza precisa dopo il parere regionale o provinciale ma senza poterne prescindere; 8) il piano è approvato con d.P.R., su proposta del Presidente del

Consiglio o del Ministro competente, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, non è previsto un termine decorrente dall'adozione del Comitato istituzionale; 9) il piano approvato è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e sui Bollettini delle Regioni territorialmente competenti.

## **5. Compiti dell'Autorità di bacino previsti nelle leggi in materia di acque**

Ai sensi dell'art. 3 della Legge 5 gennaio 1994, n. 36, *“Disposizioni in materia di risorse idriche”*, spetta all'Autorità di bacino competente definire ed aggiornare periodicamente il bilancio idrico diretto ad assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi. Per assicurare l'equilibrio tra risorse e fabbisogni, l'Autorità di bacino competente è tenuta ad adottare, per quanto di competenza, le misure per la pianificazione dell'economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse.

Nell'art. 44 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, si disciplina il ruolo dell'Autorità di bacino nell'elaborazione dei piani di tutela delle acque. Tale piano costituisce un piano stralcio di settore del piano di bacino ai sensi dell'articolo 17, comma 6-ter, della legge 18 maggio 1989, n. 183, ma viene elaborato secondo un procedimento particolare che prevede una specifica ripartizione di compiti tra Autorità di bacino nazionali e interregionali e Regioni, con parere vincolante riconosciuto alle Autorità per la verifica di conformità alle priorità di intervento ed agli obiettivi indicati.

## **6. Le novità legislative**

Le novità in materia di difesa del suolo derivano, purtroppo, tutte da leggi di emergenza dirette a tentare di porre rimedio a disastri più o meno annunciati. Le norme in questione, che si snodano in un arco temporale che va dal giugno 1998 al dicembre 2000, derivano da conversione di decreti legge perché riguardano interventi urgenti conseguenti a eccezionali avversità atmosferiche, alluvioni e dissesti idrogeologici. Si tratta di disposizioni che introducono rilevanti novità per quanto riguarda l'organizzazione istituzionale della difesa del suolo, la pianificazione di bacino e le misure temporanee di salvaguardia, ma soprattutto prevedono una sorta di scadenziario per l'obbligatoria realizzazione di alcuni interventi. Si parte, in ordine cronologico, dal decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180 relativo a *“Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania”* convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 1998, n. 267. Sulla medesima linea si pone anche la legge 11 dicembre 2000, n. 365 (ancora una volta legge di conversione di un decreto-legge) recante *“Interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato ed in materia di*

*protezione civile, nonché a favore delle zone della regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre e ottobre 2000”*

Questo insieme di disposizioni ha costruito un meccanismo vincolante di programmazione degli interventi nelle aree a rischio idrogeologico in base al quale alle Autorità dei bacini nazionali ed interregionali (ed alle Regioni per gli altri bacini) è stato affidato il compito di predisporre: 1) un piano straordinario per rimuovere le situazioni a rischio idrogeologico più alto che doveva essere adottato (ed è stato in effetti per lo più adottato), in deroga alle procedure stabilite dalla legge 183/1989, entro il 31 ottobre 1999; 2) misure di salvaguardia per le aree a rischio molto elevato, in attuazione del piano straordinario, da adottarsi entro la stessa data del 31 ottobre 1999; 3) un piano stralcio di bacino per l’assetto idrogeologico, da adottarsi in forma di progetto o in forma definitiva tra il 30 aprile ed il 30 ottobre 2001.

Ovviamente la pianificazione di settore, in materia di assetto idrogeologico, era già individuabile tra le competenze e gli obiettivi prioritari delle Autorità di bacino anche prima di queste leggi di emergenza; a partire dal 1998 sono state però introdotte alcune scadenze perentorie, pur talvolta oggetto di proroga, si è pervenuti alla definizione di un corpo di disposizioni omogenee, caratterizzate da una particolare attenzione agli aspetti relativi alla valutazione del rischio, e si è potuto contare sulla disponibilità di risorse finanziarie adeguate per dare inizio alla attuazione delle misure previste. Per i piani stralcio di bacino per l’assetto idrogeologico è prevista inoltre una procedura innovativa che potremmo quasi definire di concertazione con i principali Enti territoriali, diretta a garantire una coerenza con la pianificazione territoriale. Le Regioni convocano, infatti, una conferenza programmatica (articolata per sezioni provinciali o altri ambiti territoriali) cui partecipano le stesse Regioni, le Province ed i Comuni interessati, nonché un rappresentante dell’Autorità di bacino competente. La conferenza esprime un parere sul progetto di piano integrandone i contenuti a scala provinciale e comunale e prevedendo prescrizioni di carattere idrogeologico e urbanistico delle quali il Comitato istituzionale delle Autorità di bacino (o dell’organo regionale) competente tiene conto nell’adottare il piano stralcio.

## **7. Le prospettive della legislazione italiana in materia**

Si ricorda infine che la legge 15 dicembre 2004, n. 308 “*Delega*

*al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*", include all'art. 1, 1° comma, lett. c) *"la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione"* tra i settori in ordine ai quali il Governo è chiamato ad emanare uno o più decreti legislativi o testi unici finalizzati al riordino, coordinamento e integrazione della legislazione vigente. Ai sensi dell'art. 1, comma 9, lett. c) la normativa delegata in tale materia dovrà essere informata all'obiettivo di *"rimuovere i problemi di carattere organizzativo, procedurale e finanziario"*

*che ostacolino il conseguimento della piena operatività degli organi amministrativi e tecnici preposti alla tutela e al risanamento del suolo e del sottosuolo, superando la sovrapposizione tra i diversi piani settoriali di rilievo ambientale e coordinandoli con i piani urbanistici; valorizzare il ruolo e le competenze svolti dagli organismi a composizione mista statale e regionale; adeguare la disciplina sostanziale e procedurale dell'attività di pianificazione, programmazione e attuazione di interventi di risanamento idrogeologico del territorio e della messa in sicurezza delle situazioni a rischio; prevedere meccanismi premiali a favore dei proprietari delle zone agricole e dei boschi che investono per prevenire fenomeni di dissesto idrogeologico, nel rispetto delle linee direttrici del piano di bacino; adeguare la disciplina sostanziale e procedurale della normativa e delle iniziative finalizzate a combattere la desertificazione, anche mediante l'individuazione di programmi utili a garantire maggiore disponibilità della risorsa idrica e il riuso della stessa; semplificare il procedimento di adozione e approvazione degli strumenti di pianificazione con la garanzia della partecipazione di tutti i soggetti istituzionali coinvolti e la certezza dei tempi di conclusione dell'iter procedimentale".*





## IV IL VINCOLO PAESAGGISTICO-AMBIENTALE

FONTI NORMATIVE: Legge 29 giugno 1939, n. 1497 “*Protezione delle bellezze naturali*”; Regio decreto 3 giugno 1940, n. 1397 “*Regolamento per l’applicazione della legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali*”; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 “*Attuazione della delega di cui all’art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, art. 82*”; Legge 8 agosto 1985, n. 431 “*Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*”; Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 “*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma della legge 8 ottobre 1997, n. 352*”; *Convenzione europea del paesaggio* adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa il 19 luglio 2000; Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 “*Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell’articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*”; Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 “*Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell’art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*”; Legge 15 dicembre 2004, n. 308 “*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*”; Legge 5 dicembre 1985, n. 730 “*Disciplina dell’agriturismo*”; Legge 24 dicembre 2003, n. 378 “*Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell’architettura rurale*”.

SOMMARIO: 1. Il vincolo sulle bellezze naturali. – 2. Il vincolo paesaggistico-ambientale alla luce della legge Galasso. – 3. La concezione del paesaggio come bene culturale: la *Convenzione europea del paesaggio*. – 4. Il paesaggio come bene culturale alla luce della Costituzione italiana. – 5. Il *Testo unico dei beni culturali e del paesaggio*. – 6. Il “*Codice Urbani*”.

6.a) *La nozione giuridica di paesaggio e la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia.* – 6.b) *Gli strumenti di tutela dei beni paesaggistici: il piano paesaggistico.* – 6.c) *Gli strumenti di tutela dei beni paesaggistici: il vincolo paesaggistico.* – 6.d) *L’apparato sanzionatorio.* – 7. Le novità legislative in materia contenute nella legge delega 15 dicembre 2004,

308. – 7.a) *Le modifiche introdotte alle sanzioni amministrative contemplate dal Codice Urbani.* – 7.b) *Le modifiche introdotte alle sanzioni penali contemplate dal Codice Urbani.*

7.c) *La sanatoria ad effetto permanente.* – 7.d) *La sanatoria ad*

*effetto transitorio. – 7.e) Un'ipotesi di estinzione del reato paesaggistico. – 7.f) - La traslazione del diritto a edificare.*

*7.g) Altri profili di rilevanza paesaggistica della legge delega. – 8. La tutela incidentale del paesaggio: la legge quadro sull'agriturismo. – 8.a) La normativa in materia di tutela e valorizzazione dell'architettura rurale.*

## 1. Il vincolo sulle bellezze naturali

Il vincolo sulle bellezze naturali introdotto dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497 "*Protezione delle bellezze naturali*", e dal Regio decreto 3 giugno 1940, n. 1397 "*Regolamento per l'applicazione della legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali*", riveste per noi particolare interesse non soltanto perché l'impostazione della sua disciplina riflette una peculiare concezione di paesaggio, che si è poi andata nel tempo modificando, ma anche perché essa introduce per la prima volta due strumenti di tutela degli interessi protetti, il *piano* ed il *vincolo*, che in modo veramente singolare, continueranno a configurarsi come unici strumenti di protezione del paesaggio anche alla luce degli interventi legislativi successivi, sia pure adattati in funzione della diversa concezione del paesaggio che tali provvedimenti di volta in volta adotteranno. La legge n. 1497 del 1939 accoglie del paesaggio una connotazione spiccatamente estetica, e in quest'ottica assume come esclusivo oggetto delle sue misure di protezione singoli beni o singoli complessi di beni che, sulla base di un giudizio discrezionale demandato alla Autorità amministrativa competente, presentano i caratteri di "*bellezza naturale*".

Ai sensi dell'art. 1 della legge, le bellezze naturali si distinguono in due categorie: "*le bellezze singole*" e le "*bellezze di insieme*". Le prime comprendono le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica, nonché le ville, i giardini, i parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza; le seconde, le c.d. "*bellezze di insieme*", comprendono i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, nonché le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

Per tutelare i beni appartenenti a questa duplice categoria, il legislatore del 1939 conia, come abbiamo visto, due tipologie di strumenti, il vincolo paesaggistico ed il piano paesistico. Nella legge del 1939 alla concezione puramente estetizzante del paesaggio corrisponde la configurazione della relativa protezione in chiave *statico-conservativa*, incentrata sulla conservazione quasi mummificatoria dei beni configurati come bellezze naturali. Il vincolo che l'Autorità amministrativa competente impone sui singoli beni e sulle singole aree, a seguito della relativa configurazione come bellezze naturali, comporta a carico del relativo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo, il divieto di distruggere il

bene e di introdurre modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo aspetto esteriore che è protetto dal vincolo medesimo (art. 7 della legge n. 1497 del 1939): con conseguente obbligo a carico degli stessi soggetti di “presentare i progetti dei lavori che vogliono intraprendere alla competente (Regia) Soprintendenza e astenersi dal porvi mano sino a tanto che non ne abbiano ottenuta l’autorizzazione”. La Soprintendenza, a sua volta, è tenuta a pronunciarsi su detti progetti nel termine massimo di tre mesi dalla loro presentazione. La violazione di queste disposizioni comporta a carico del soggetto inadempiente, proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell’immobile, l’applicazione di sanzioni di carattere penale ed amministrativo. Queste ultime sono espressamente contemplate dall’art. 15 della legge, il quale attribuisce al Ministero dell’Educazione nazionale la facoltà di scegliere, sulla base di criteri legati alla maggiore opportunità nell’interesse della protezione delle bellezze naturali e panoramiche, tra la sanzione della demolizione a spese del soggetto inadempiente delle opere abusivamente eseguite, o quella del pagamento di una indennità equivalente alla maggiore somma tra il danno arrecato ed il profitto conseguito mediante la commessa trasgressione, da determinarsi sulla base di una perizia redatta dagli uffici del Genio civile della Milizia forestale assistiti dal Regio Soprintendente. Sotto il profilo penale, lo stesso art. 15 della legge richiama le sanzioni comminate dal codice penale: all’interno del Codice la disposizione che viene a trovare applicazione è dunque l’art. 734 “*Distruzione o deturpamento di bellezze naturali*” che contempla il reato di distruzione e deturpamento di bellezze naturali e che testualmente recita “*Chiunque, mediante costruzioni, demolizioni,*

*o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera le bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'Autorità, è punito con l'ammenda da lire cinquecento a tremila* “(nella versione successiva della norma l'ammenda ammonta da lire quattrocentomila a lire due milioni e quattrocentomila)”.

Il vincolo sulle bellezze naturali non è, per espressa previsione dell'art. 16, indennizzabile, ma il successivo art. 17 offre la possibilità di richiedere la variazione dell'estimo catastale dei terreni qualora l'imposizione del vincolo abbia determinato una effettiva riduzione del reddito degli immobili.

A sua volta lo strumento del piano territoriale paesistico è espressamente contemplato dall'art. 5 della legge, che attribuisce al Ministro per l'Educazione nazionale la facoltà di redigerlo con riferimento ai complessi di cose immobili ed alle bellezze panoramiche soggetti al vincolo, con la finalità di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica. Alla luce di tale normativa, dunque, la funzione rivestita dal piano è sostanzialmente *ricognitiva* e *conservativa*: il piano, la cui adozione riveste carattere meramente discrezionale, deve essere formulato secondo le regole dettate dal Regolamento di attuazione della legge approvato con Regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357, che ne disciplina all'art. 23 il contenuto e, all'art. 24, la procedura di adozione.

## **2. Il vincolo paesaggistico-ambientale alla luce della legge Galasso**

Come abbiamo visto sopra nella *Introduzione*, a partire dagli anni ottanta si afferma sullo scenario legislativo italiano una concezione del paesaggio completamente diversa da quella accolta dalla legge del 1939, che si emancipa dalla identificazione con singoli beni e singoli luoghi, ed acquista un connotato più ampio, più globale, più territoriale. Questa concezione offre una nuova chiave di lettura dell'art. 9, 2° comma, della Costituzione: nella interpretazione dottrinale e giurisprudenziale si abbandona la identificazione della nozione costituzionale di paesaggio con le bellezze naturali della legge del 1939, per approdare ad una configurazione della stessa in termini di “*forma e aspetto del territorio*”. La nuova concezione del paesaggio sembra agevolmente armonizzarsi nella legge 8 agosto 1985, n. 431 “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare*

*interesse ambientale*” (c.d. “*legge Galasso*”) con la sia pure embrionale ma crescente sensibilizzazione del legislatore alla protezione dell’ambiente. Assume dunque rilievo la necessità di salvaguardare le risorse naturali non facilmente riproducibili presenti sul territorio, e di coniugare la protezione del relativo valore ambientale con la possibilità di una loro utilizzazione economica secondo il principio dello sviluppo sostenibile. In questa fase dell’intervento legislativo la tutela del paesaggio sembra sfumare in una sostanziale fusione con la protezione dell’ambiente: è singolare peraltro che se pure cambia l’oggetto dell’intervento “protettivo” del legislatore, pressoché immutati restano gli strumenti attraverso i quali quest’ultimo persegue le sue finalità, che si identificano con quelli conati dalla legge del 1939, alla quale la nuova normativa fa espresso richiamo, conformati peraltro, attraverso parziali modifiche della originaria disciplina, in funzione delle nuove finalità al cui perseguimento sono strumentali.

In sintonia con la nuova impostazione di fondo che la connota, la legge Galasso assume come oggetto della sua protezione alcune categorie di aree che vengono espressamente elencate all'art. 1, caratterizzate dal rilevante interesse ambientale che giustifica l'automatica soggezione di ogni area che rientra nelle categorie indicate al vincolo paesaggistico di cui alla legge n. 1497 del 1939, senza che sia più necessario, come viceversa stabiliva quest'ultima legge, un provvedimento amministrativo *ad hoc*. L'elenco dell'art. 1 comprende: a) *i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sul mare;* b) *i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;* c) *i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con Regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;* d) *le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;* e) *i ghiacciai e i circhi glaciali;* f) *i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;* g) *i territori coperti da foreste o da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento;* h) *le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;* i) *le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448;* l) *i vulcani;* m) *le zone di interesse archeologico.*

Per espresso richiamo operato dall'art. 1 della legge, la soggezione al vincolo comporta a carico del proprietario, possessore o detentore del bene vincolato, le stesse conseguenze già previste dalla legge del 1939, e dunque il divieto di distruggere il bene medesimo e di introdurre modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo aspetto esteriore che è protetto dal vincolo medesimo, con conseguente obbligo a carico dei soggetti suindicati di richiedere all'Amministrazione competente l'autorizzazione all'esecuzione di opere ed interventi su detto bene.

La nuova disciplina si conforma peraltro alle modifiche intervenute in epoca successiva alla entrata in vigore della legge del 1939, sotto il profilo istituzionale, e, dunque, in ordine sia alla attribuzione delle competenze statali in materia al Ministero per i Beni culturali e ambientali, sia al nuovo assetto della ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni, introdotta dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 *“Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382”* che, all'art. 82, ha delegato alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni. Tale delega, ai sensi dell'art. 82, 2° comma, lett. a), b) ed f), comprende anche *l'individuazione delle bellezze naturali, salvo il potere del Ministro per i Beni culturali e ambientali, sentito il Consiglio per i beni culturali e ambientali, di integrare i relativi elenchi approvati dalle Regioni (lett. a); la concessione delle autorizzazioni o nulla osta per le loro modificazioni (lett. b); l'adozione dei provvedimenti di demolizione e l'irrogazione delle sanzioni amministrative (lett. f).* L'autorizzazione dunque, ai sensi dell'art. 1 della legge Galasso, deve essere presentata alla Regione territorialmente competente: quest'ultima dovrà rilasciarla o negarla entro il termine perentorio di sessanta giorni, decorso inutilmente il quale gli interessati potranno richiedere l'autorizzazione al Ministero per i Beni culturali e ambientali che si pronuncerà entro sessanta giorni dalla data del ricevimento della richiesta. Le Regioni, inoltre, sono tenute a dare immediata comunicazione al Ministero per i Beni culturali e ambientali delle autorizzazioni rilasciate, trasmettendo contestualmente la relativa documentazione: il Ministero, a sua volta, può annullare, con provvedimento motivato, l'autorizzazione regionale entro i sessanta giorni successivi alla relativa comunicazione.

Lo stesso art. 1, peraltro, e qui sta la novità sostanziale introdotta dal nuovo provvedimento, esonera dal regime autorizzatorio alcune attività, espressamente indicate, legate alla



gestione economica dei beni vincolati, considerate intrinsecamente eco-compatibili: in tale previsione è evidente l'intento del legislatore di emanciparsi dalla logica protettiva puramente conservativa che connotava il suo precedente, la legge del 1939, e di offrire una protezione in chiave con le esigenze dello sviluppo sostenibile. Alla luce del quarto comma della disposizione sono infatti consentiti senza necessità della preventiva autorizzazione, nei boschi e nelle foreste, *“il taglio culturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica,*

*antincendio e di conservazione previsti e autorizzati in base alle norme vigenti in materia*”: a sua volta l’ottavo comma dello stesso articolo esonera dalla preventiva autorizzazione, oltre agli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l’aspetto esteriore degli edifici, anche *“l’esercizio dell’attività agro-silvopastorale che non comporti alterazione permanente dello stato dei luoghi per costruzioni edilizie od altre opere civili, e sempre che si tratti di attività e di opere che non alterino l’assetto idrogeologico del territorio”*.

Se pur pregevoli sotto il profilo finalistico, queste disposizioni peraltro non sono state formulate in modo tecnicamente ineccepibile, e la scarsa coerenza e chiarezza del dato normativo è stata fonte di incertezze applicative che hanno originato una copiosa messe di precedenti giurisprudenziali legati alla relativa interpretazione, alle quali solo recentemente il legislatore ha posto rimedio attraverso norme di interpretazione autentica. Un primo problema interpretativo era legato alla individuazione del concetto di bosco, in assenza di una definizione del medesimo nella legislazione nazionale e in presenza di un proliferare di nozioni di contenuto diverso nelle leggi regionali: la questione è stata risolta dal decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, *“Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell’articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”* che, all’art. 2, come abbiamo visto, offre la definizione di bosco valida su tutto il territorio nazionale, da applicare in assenza di leggi regionali che contengono la nozione di bosco, e che le Regioni sono chiamate ad emanare ai sensi del secondo comma del suddetto art. 2.

Un secondo problema interpretativo, che ha dato luogo ad un acceso dibattito dottrinale e giurisprudenziale, era legato alla individuazione del significato del termine *“taglio colturale”*, anche alla luce della scelta del legislatore di esonerare, come abbiamo visto, sia pure entro certi limiti, dalla preventiva richiesta di autorizzazione le attività agro-silvo-pastorali. Lo stesso decreto n. 227 del 2001 ha offerto una soluzione al problema attraverso la definizione, contenuta nell’art. 6, dell’attività di taglio colturale, valida, per espressa previsione della stessa norma, ai fini della legislazione vincolistica.

Ai sensi dell’art. 6, 2° comma, del decreto *“Ove non diversamente disposto dalle leggi regionali, è vietata la conversione dei boschi governati o avviati a fustaia in boschi governati a ceduo, fatti salvi gli interventi autorizzati dalle Regioni ai fini della difesa fitosanitaria o di altri motivi di rilevante interesse pubblico. È*

*vietato altresì il taglio a raso dei boschi laddove le tecniche selvicolturali non siano finalizzate alla rinnovazione naturale, salvo casi diversi previsti dai piani di assestamento regolarmente approvati e redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile di cui all'art. 3, comma 1, lett. b). Sono fatti salvi gli interventi disposti dalle Regioni ai fini della difesa fitosanitaria o di altri motivi di interesse pubblico”.*

A sua volta il 4° comma dell'art. 6 afferma che *“I tagli eseguiti in conformità al presente articolo ed alle specifiche norme regionali vigenti, sono considerati tagli colturali ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 152, comma 1, lett. c) del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490”*.

Sotto il profilo sanzionatorio la legge Galasso sostanzialmente si conforma alle previsioni della legge del 1939, anche se introduce novità con riferimento alle sanzioni. L'art.1 *sexies* richiama infatti espressamente le sanzioni penali ed amministrative contemplate dalla legge n. 1497 del 1939, ma, al contempo, afferma l'applicabilità delle sanzioni penali previste dall'art. 20 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 *“Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive”*. Alla luce di un consolidato indirizzo giurisprudenziale, del pacchetto di sanzioni contemplate dall'art. 20 della legge urbanistica, troverebbe applicazione per le violazioni paesaggistico-ambientali la sola lett. c) della norma, ai sensi della quale *si applica la pena dell'arresto fino a due anni e dell'ammenda fino a trenta milioni nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza della concessione*. Siamo in presenza dunque di due tipologie di reato completamente diverse: il reato previsto dalla legge urbanistica ha carattere *formale e di pericolo* e per la sua configurabilità è sufficiente l'accertamento della mancanza del provvedimento amministrativo, mentre quello contemplato dall'art. 734 del codice penale è un *reato di danno* per la cui configurabilità si richiede la distruzione, il danneggiamento, il deturpamento o l'alterazione del bene protetto.

Il comma 2° dell'art. 1 *sexies* della legge Galasso stabilisce inoltre che con la sentenza di condanna sia ordinata la rimessione in pristino dello stato originario dei luoghi a spese del condannato.

Anche con riferimento allo strumento del piano la legge Galasso introduce qualche significativa novità: anzitutto la sua adozione ad opera dell'Autorità amministrativa competente, la Regione, non ha più carattere discrezionale, ma è obbligatoria: a tale proposito l'art. 1 *bis* fissa il termine del 31 dicembre 1986, entro il quale le Regioni sono chiamate a redigere i piani paesistici o, in alternativa, piani urbanistico – territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali. In linea con le nuove finalità che la ispirano, la legge Galasso riconosce al piano una connotazione totalmente diversa dal suo precedente contenuto nella legge del 1939: il piano infatti non riveste più solo una funzione ricognitiva e conservativa,

ma ad esso è attribuito il compito di individuare all'interno del territorio regionale, i beni e le aree che rivestono carattere di bene ambientale alla luce dell'elenco di cui al primo comma, e di sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio.

### 3. La concezione del paesaggio come bene culturale: la Convenzione europea del paesaggio

Gli anni novanta segnano nella concezione giuridica del paesaggio una decisa emancipazione dalla sua larvata identificazione con l'ambiente e la rinnovata acquisizione di una sua autonomia concettuale. Sullo scenario legislativo si prospetta l'immagine del paesaggio inteso come *paesaggio integrale*, risultato di una sinergia di fattori, natura, opera dell'uomo, tradizioni, evoluzione naturale: si afferma dunque la sua configurazione come *bene culturale*, testimonianza avente valore di civiltà. Appare evidente in questa nuova concezione del paesaggio l'influsso della normativa internazionale. Intendo riferirmi all'inserimento del concetto di paesaggio culturale nella *Convenzione U.N.E.S.C.O.* per la protezione del patrimonio mondiale: alla luce della Convenzione i paesaggi culturali debbono rappresentare opere caratterizzate dalla interazione della natura e dell'uomo. Ma il pensiero va anche e soprattutto alla *Convenzione europea del paesaggio* adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa il 19 luglio 2000, ed aperta alla sottoscrizione degli Stati membri a Firenze il 20 ottobre 2000. La *Convenzione europea* si pone l'obiettivo di promuovere presso le Autorità pubbliche degli Stati aderenti, l'adozione di politiche e di provvedimenti atti a salvaguardare, gestire e pianificare i paesaggi d'Europa, al fine di conservarne o di migliorarne la qualità e di far sì che le popolazioni, le Istituzioni e gli Enti territoriali ne riconoscano il valore e l'interesse e partecipino alle decisioni pubbliche in merito. A tal fine la *Convenzione*, all'art. 1, offre la *definizione di paesaggio* indicando con tale termine "*una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*". Questa accezione ampia del termine paesaggio è finalizzata all'obiettivo della *Convenzione* di estendere le sue prescrizioni ad ogni tipologia di spazio, naturale, rurale, urbano e perturbano, presente sull'intero territorio europeo, comprensivo dunque degli elementi naturali, artificiali e culturali, del loro insieme e delle relazioni esistenti fra di loro, del paesaggio terrestre e di quello acquatico, delle acque interne e delle aree marittime, con la precisazione peraltro che per gli Stati aderenti estendere la politica paesaggistica all'insieme del loro territorio nazionale non dovrà significare adottare le stesse misure e le stesse politiche per ogni paesaggio, ma richiederà di adeguare quelle misure e quelle politiche alle diverse caratteristiche che connotano i paesaggi medesimi, attraverso interventi locali diversificati che

vanno dalla conservazione più rigorosa alla creazione vera e propria, passando per la salvaguardia, la gestione e la pianificazione, sempre comunque nell'ottica di permettere uno sviluppo socio-economico determinante dei territori interessati.

Alla luce della *Convenzione*, dunque, gli Stati aderenti hanno l'obbligo di porre in essere, all'interno dei rispettivi ordinamenti, una “*politica del paesaggio*”, intesa ai sensi dell'art. 1, come “*formulazione, da parte delle Autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e pianificare il paesaggio*”, che ha come punto di partenza l'individuazione per ogni paesaggio dei

c.d. *“obiettivi di qualità paesaggistica”*, che consistono, alla luce dell’art. 1 della *Convenzione*, nella *“formulazione da parte delle Autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita”*.

I principi di azione sul paesaggio in cui dovrà tradursi la politica del paesaggio, si identificano in tre tipologie: la *“salvaguardia dei paesaggi”* cioè la promozione di azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d’intervento umano; la *“gestione dei paesaggi”* intesa come complesso di azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali; e, infine la *“pianificazione dei paesaggi”* vista come promozione di azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi. È interessante sottolineare come nell’ottica della *Convenzione*, la ricerca del necessario equilibrio tra protezione, gestione e pianificazione del paesaggio in funzione delle diversità che connotano le diverse zone paesaggistiche, dovrà condurre non ad una mummificazione dei paesaggi ad un determinato stadio della loro evoluzione, bensì ad accompagnare i cambiamenti futuri preservando ed arricchendo la grande diversità e qualità dei paesaggi che abbiamo ereditato dal passato. Le prescrizioni della *Convenzione* obbligano gli Stati aderenti a darvi attuazione attraverso l’adozione di misure riguardanti il paesaggio tenendo conto del principio di sussidiarietà e della *Carta europea delle autonomie locali*, privilegiando la scelta di affidare alle Autorità locali e regionali più vicine alla popolazione interessata, la messa in atto delle misure di protezione, gestione e pianificazione del paesaggio, onde rendere queste ultime maggiormente efficaci. In questa direzione l’art. 50 della *Convenzione* indica i provvedimenti necessari per la sua applicazione in ogni Stato firmatario, che si identificano *“nel riconoscimento giuridico del paesaggio, in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio naturale, culturale, ambientale e socio-economico e fondamento delle identità locali; nella formulazione ed attuazione di politiche volte alla salvaguardia, alla gestione ed alla pianificazione dei paesaggi, nel rispetto delle disposizioni della Convenzione; nell’avviamento delle procedure per la partecipazione delle popolazioni, degli Enti locali*



*e regionali e degli altri soggetti interessati al fine della definizione e della attuazione delle suddette politiche; nel prendere in considerazione in modo sistematico il paesaggio nelle politiche nazionali in materia di pianificazione territoriale e di urbanistica, nelle politiche culturali, ambientali, agricole, socio-economiche, come pure nelle altre politiche settoriali suscettibili di avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio; nell'incentivazione, infine, della formazione e dell'educazione in materia paesaggistica".*

#### **4. Il paesaggio come bene culturale alla luce della Costituzione italiana**

Sul versante del diritto italiano un filo conduttore, sia pure in forma embrionale, tra il concetto di paesaggio e quello di patrimonio culturale, si può forse ravvisare nello stesso testo costituzionale dell'art. 9, laddove la norma sollecita la Repubblica a promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica (primo comma) e contestualmente a tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione (secondo comma). Appare peraltro singolare che a fronte di questa rinnovata valorizzazione del paesaggio rispetto all'ambiente, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha apportato "*Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*", laddove ha posto mano ad una nuova ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni, abbia formalmente ignorato il paesaggio ed abbia polarizzato la sua attenzione esclusivamente sull'ambiente. L'art. 117 nuova versione della Costituzione attribuisce infatti allo Stato legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, mentre inserisce tra le materie di legislazione concorrente, rispetto alle quali alle Regioni spetta la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e l'organizzazione di attività culturali. È pur vero peraltro che l'ostacolo formale del mancato espresso riferimento al termine paesaggio può essere aggirato alla luce dei più recenti orientamenti del legislatore italiano che inquadra i beni paesaggistici come beni culturali. In quest'ottica dunque si può forse leggere il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione nel senso che la disciplina del paesaggio come bene culturale compete sotto il profilo della tutela allo Stato, e sotto quello della valorizzazione alla legislazione concorrente delle Regioni. In realtà il processo di emancipazione della tutela del paesaggio da quella strettamente ambientale e l'affermazione del concetto di paesaggio come bene culturale sul piano legislativo nazionale è graduale: ma è interessante sottolineare la singolare inversione di ruoli che in questa evoluzione, quantomeno sul piano formale del dettato legislativo, si delinea tra il concetto di paesaggio e quello di ambiente. La nuova dimensione che assume la nozione di paesaggio viene infatti a comprendere anche quelle categorie di beni precedentemente oggetto di protezione sotto il profilo ambientale, senza peraltro esaurirsi in essi.

## **5. Il Testo unico dei beni culturali e del paesaggio**

La prima tappa di questo percorso si identifica nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, contenente il “*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma della legge 8 ottobre 1997, n. 352*”, in avanti indicato come “*Testo unico*”, che si colloca, a pieno titolo, nella nuova dimensione in cui sotto il crisma della natura in senso lato “*culturale*”, si intrecciano valori paesaggistici, ambientali e culturali in senso stretto.

Il provvedimento delinea una sorta di assonanza concettuale tra categorie di beni tradizionalmente oggetto di filoni normativi assolutamente autonomi: da un lato i beni culturali, dall'altro i beni ambientali e le bellezze naturali. Si condensano, infatti, in un unico testo normativo, la disciplina dei beni culturali, quella delle *ex* bellezze naturali, originariamente disciplinate dalla legge del 1939, e quella dei beni considerati dalla legge Galasso di rilevante interesse ambientale. Ancora però non c'è spazio sul piano formale per un richiamo espresso alla nozione di paesaggio: le *ex* bellezze naturali e gli *ex* beni ambientali sono entrambi ricondotti sotto l'egida della dizione "*beni ambientali*".

La disciplina relativa alla categoria dei beni ambientali ricalca pressoché fedelmente le orme della legge del 1939 e della legge Galasso, anche se, formalmente, entrambe vengono espressamente abrogate dal *Testo unico*. Si legge peraltro qualche novità rispetto alla legge Galasso in relazione all'apparato sanzionatorio. Sotto il profilo delle sanzioni amministrative, l'art. 164 del *Testo unico* conferma la possibilità già dalla legge Galasso riconosciuta alla Regione, di scegliere tra due diverse tipologie di sanzioni, in funzione dell'interesse della protezione dei beni tutelati, ma indica come sanzione alternativa a quella pecuniaria, non più la demolizione dell'opera abusivamente eseguita, bensì la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese dell'autore della violazione: il concetto di rimessione in pristino appare decisamente più completo ed organico rispetto alla semplice demolizione e più conforme ad una legge mirata a tutelare *habitat* naturali nella loro identità ambientale. Sotto il profilo delle sanzioni penali, mentre, come abbiamo visto, la legge Galasso richiamava le sanzioni contenute nella normativa edilizia del 1985 in aggiunta a quelle contemplate dalla legge del 1939, e dunque all'art. 734 del codice penale, il *Testo unico*, all'art. 163, fa esclusivo richiamo alle sanzioni contenute nella normativa edilizia. Si pone quindi il problema se sia comunque applicabile l'art. 734 del codice penale, allorquando un intervento su beni vincolati, pur in presenza della prescritta autorizzazione, si traduca in uno scempio ambientale. L'orientamento dominante della giurisprudenza è nel senso di ammettere la possibilità per il giudice penale di applicare l'art. 734 in presenza di scempi ambientali superando l'ostacolo della regolarità del regime autorizzatorio, sulla scia di una importante sentenza della Corte di cassazione a Sezioni unite (12 gennaio 1993, n. 15) la quale ha affermato che anche in presenza di una autorizzazione rilasciata dalla Pubblica amministrazione, il giudice penale conserva la possibilità di accertare se l'opera eseguita abbia distrutto, alterato o deturpato od

occultato bellezze naturali soggette a vincolo, e dunque si sia concretizzato il reato di danno contemplato dall'art. 734 del codice penale. Ad avviso della giurisprudenza l'autorizzazione amministrativa pur non escludendo il reato di cui all'art. 734, può assumere rilevanza in materia di valutazione dell'elemento psicologico o della gravità del reato. In linea con la normativa precedente, il *Testo unico* ribadisce che con la sentenza di condanna viene ordinata la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato.

## 6. Il “Codice Urbani”

La svolta nel senso della affermazione di una espressa definizione di paesaggio e della individuazione di una sua specifica tutela è segnata nella normativa nazionale, che cavalca l'onda della svolta internazionale che sopra abbiamo ricordato, con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 41, recante il “*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002 n. 42 del 2004*”, entrato in vigore il 1° maggio 2004: il c.d. “*Codice Urbani*” che espressamente abroga, tra una serie di altri provvedimenti normativi, anche il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e successive modificazioni e integrazioni. Il provvedimento è stato emanato in attuazione della legge delega 6 luglio 2002, n. 137, il cui art. 10, dal Titolo “*Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore*”, invitava il Governo a riunire in un “*Codice*” le disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali.

Il *Codice* opera un deciso salto di qualità rispetto al *Testo unico* del 1999 verso una più marcata ed esplicita tutela del paesaggio, che assume una connotazione propria decisamente emancipata rispetto alla protezione dell'ambiente: nell'ottica del *Codice* i beni ambientali sono considerati parte integrante del paesaggio, costituiscono una componente del paesaggio, ma non ne esauriscono il contenuto. Ciò emerge con tutta evidenza da una serie di indicatori alcuni di natura formale ed altri di carattere sostanziale: è emblematico in tal senso anzitutto il titolo stesso del provvedimento che, a differenza del suo precedente, il *Testo unico* del 1999, che recava la dicitura “*Testo unico in materia di beni culturali e ambientali*”, si propone come “*Codice dei beni culturali e del paesaggio*”: nel rinnovato legame con i beni culturali, retaggio delle ideologie più avanzate, si sostituisce dunque al termine ambiente quello di paesaggio. In linea con questa nuova tendenza appaiono le due disposizioni di apertura del *Codice*, gli artt. 1 e 2, che contengono una sorta di dichiarazione di intenti circa gli obiettivi che il legislatore si prefigge di realizzare attraverso il provvedimento e al contempo la individuazione dell'oggetto del suo intervento: si fa espresso riferimento in queste norme alla conservazione, la fruizione e la valorizzazione del *patrimonio culturale*, dove il concetto di patrimonio culturale comprende i beni culturali e i beni paesaggistici. Il termine “*ambiente*” è significativamente bandito dall'intera fitta trama del dettato legislativo del *Codice* anche quando, come nella Rubrica della Parte terza, si fa riferimento alle

categorie di beni che il *Testo unico* qualificava come beni ambientali, e si sostituisce a questo termine quello di *beni paesaggistici*; o laddove si parla di *pianificazione paesaggistica* e di *piani paesaggistici* (art. 143 e art. 145) con riguardo a strumenti che, sia pur con qualche significativa variazione, corrispondono ai c.d. “*piani territoriali paesistici*” del *Testo unico* del 1999. Nella direzione di una rinnovata attenzione per il paesaggio si promuove, infine, all’art. 148, l’istituzione su iniziativa delle Regioni, entro un anno dalla entrata in vigore del Codice, di una *Commissione per il paesaggio* presso gli Enti locali ai quali sono attribuite le competenze in materia di autorizzazione paesaggistica, composta da soggetti con particolare e qualificata esperienza nella tutela del paesaggio, con la precipua funzione di esprimere il parere obbligatorio in merito al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche.

6.a) *La nozione giuridica di paesaggio e la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia*

Perfettamente in sintonia con la sua linea ispiratrice, il *Codice* offre, come abbiamo visto, la *definizione giuridica di paesaggio*, sia pure limitatamente al proprio ambito di operatività, ed è a tale proposito da sottolineare la circostanza che si tratta della prima volta che una definizione di paesaggio fa la sua apparizione in un testo normativo italiano. L'art. 131 del *Codice* definisce infatti come tale “una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni”, ed affida agli strumenti di tutela e valorizzazione del paesaggio la salvaguardia dei valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili. La formulazione di questa definizione evoca quella plasmata dalla *Convenzione europea del paesaggio* che, lo ricordo, all'art. 1, lett. a) designava con tale termine “una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”.

In attuazione delle indicazioni contenute nella legge delega, il *Codice* assembla in un unico testo legislativo le disposizioni relative alle tre categorie di beni, che nel loro insieme costituiscono, come abbiamo visto, ai sensi dell'art. 2, il “patrimonio culturale”, formato appunto dai “beni culturali” e dai “beni paesaggistici”, termine che comprende, in forza del secondo comma della disposizione, i beni di cui alla legge del 1939 e quelli contemplati dalla legge Galasso, oltre ad altri beni che potranno essere individuati sulla base delle previsioni contenute nello stesso Codice. I beni paesaggistici sono dunque, alla luce dell'art. 2, considerati componenti del patrimonio culturale, la cui protezione è affidata allo Stato e alle Regioni, sulla base di criteri di ripartizione di competenza identificati in funzione di due distinte attività: la tutela e la valorizzazione.

L'attività di *tutela* del patrimonio culturale, intesa come “esercizio delle funzioni e disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione”, è sostanzialmente affidata allo Stato, e in particolare al Ministero per i Beni e le attività culturali: l'art. 4 offre peraltro



al Ministero la possibilità di optare tra le due possibilità di esercitare direttamente tali funzioni o conferirne l'esercizio alle Regioni, tramite forme di intesa e coordinamento. Ed è comunque prevista, nell'art. 5, la cooperazione nell'esercizio di tali funzioni, oltre che delle Regioni, anche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province. Alle Regioni è invece attribuita dall'art. 7 la potestà legislativa in materia di *valorizzazione* del patrimonio culturale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati in materia dallo stesso Codice: dove il termine "*valorizzazione*" viene inteso dall'art. 6, come "*esercizio delle funzioni e disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso*". Ad essa è inoltre riconducibile l'attività di promozione e di sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale.

#### *6.b) Gli strumenti di tutela dei beni paesaggistici: il piano paesaggistico*

Alla disciplina dei beni paesaggistici il *Codice* dedica la sua *terza parte*: la categoria comprende, come abbiamo visto, ai sensi dell'art. 134, oltre agli immobili e alle aree di cui alla legge del 1939, che vengono indicati nell'art. 136, come "*immobili ed aree di notevole interesse pubblico*", ed alle aree di cui alla legge Galasso, indicate all'art. 142 con il termine "*aree tutelate per legge*", anche una nuova tipologia di beni, precedentemente non considerati nel *Testo unico* del 1999: "*gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli artt. 143 e 156*". Quest'ultima previsione costituisce una delle novità più rilevanti introdotte dal legislatore: l'art. 43 del *Codice*, dedicato alla disciplina del "piano paesaggistico", al comma 3, lett. h) attribuisce infatti alle Regioni la possibilità di individuare attraverso il piano "*eventuali categorie di immobili o di aree, diverse da quelle di cui alla legge del 1939 e alla legge Galasso, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione*".

Gli strumenti di tutela dei beni paesaggistici sono ancora una volta quelli tradizionali: il *vincolo* ed il *piano*, ma il *Codice* introduce in relazione ad entrambi novità rilevanti.

Con riferimento al *piano paesaggistico* è anzitutto da segnalare il diverso carattere che connota, rispetto ai precedenti, le disposizioni ad esso relative sotto il profilo del relativo contenuto: alla estrema sinteticità che caratterizzava la disciplina del piano alla luce dell'art. 149 del *Testo unico* del 1999, che si limitava a

richiedere alle Regioni la sua redazione, senza dare alcuna indicazione in ordine al relativo contenuto, si sostituisce oggi una normativa molto dettagliata e puntuale indicata nell'art. 143 del *Codice*. Alla luce di questa disposizione il piano è chiamato a ripartire *l'intero territorio regionale*, sulla base delle caratteristiche naturali e storiche ed in relazione al livello di rilevanza ed integrità dei valori paesaggisti, in *ambiti omogenei*, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli significativamente compromessi o degradati: per passare poi ad attribuire a ciascun ambito, in funzione dei diversi livelli di valore paesaggistico riconosciuto, corrispondenti *obiettivi di qualità paesaggistica*, il cui contenuto è specificato all'interno della stessa disposizione in una serie di punti che vanno dalla lettera a) alla lett. h). È evidente anche nella adozione di questi *obiettivi di qualità paesaggistica* come strumento di tutela del paesaggio, l'influsso della *Convenzione europea del paesaggio* che, come abbiamo visto, all'art. 1, lett. c) designava come tali *“la formulazione da parte delle Autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita”*.

Nella disciplina del piano paesaggistico si può cogliere l'attenzione del legislatore verso quel rinnovato concetto di paesaggio che informa di sé l'intero assetto e lo spirito stesso del *Codice*, e che viene privilegiato rispetto alla tutela dell'ambiente, anche sotto un diverso profilo. Il piano paesaggistico si prospetta nel *Codice* come uno strumento di *pianificazione dell'intero territorio regionale*, laddove alla luce del dettato del *Testo unico* del 1999, così come nei suoi precedenti, la sua portata operativa era limitata al territorio includente i beni ambientali, cioè alle porzioni di territorio caratterizzate dalla presenza di immobili o aree soggette a vincolo. Il *Codice* dunque prospetta il piano paesaggistico come reale strumento con il quale le Regioni sono chiamate ad esercitare la funzione loro attribuita dall'art. 6, di valorizzazione del paesaggio, nella nuova concezione che di quest'ultimo permea di sé l'intero provvedimento: la tutela offerta dal legislatore non è più limitata infatti ai beni contemplati dalla legge n. 1497 del 1939 e dalla legge Galasso, ma grazie alla apertura che il terzo comma dell'art. 2 inizia ad operare e gli artt. 134 e 143 completano, si estende anche a quei beni immobili e a quelle aree presenti sul territorio regionale che, per le loro caratteristiche peculiari, il *Codice* ritiene di dover tutelare e dunque sottopone alle prescrizioni del piano. L'art. 134, infatti, alla lettera c) estende la qualifica di bene paesaggistico agli immobili ed alle aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli artt. 143 e 156. A sua volta, il comma 3, lett. h) dell'art. 143, attribuisce al piano la possibilità di individuare eventuali categorie di immobili o di aree diverse da quelle indicate agli artt. 136 e 142, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione. Questa nuova possibilità offerta alle Regioni giustifica la proiezione della portata operativa del piano oltre i confini precedentemente limitati dal *Testo unico* del 1999 alle porzioni del territorio regionale dove erano presenti i beni ambientali, e la sua estensione all'intero territorio della Regione.

L'altra novità che connota la nuova disciplina del piano paesaggistico consiste nella possibilità che l'art. 143, al 5° comma, riconosce a tale strumento di individuare *tre tipologie di aree* distinte in funzione della necessità o meno del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in relazione ad opere ed interventi da realizzare all'interno delle stesse.

La prima categoria di aree comprende quelle tutelate ai sensi dell'art. 142, che si identificano dunque con le aree *ex lege* Galasso, nelle quali la realizzazione delle opere e degli interventi consentiti, in considerazione del livello di eccellenza dei valori paesaggistici o della opportunità di valutare gli impatti su scala

progettuale, richiede comunque il previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

La seconda categoria di aree comprende le zone nelle quali la realizzazione di opere ed interventi può avvenire sulla base della verifica della conformità alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico, effettuata nell'ambito del procedimento inerente al titolo edilizio e con le modalità previste dalla relativa disciplina, e non richiede il rilascio della autorizzazione paesaggistica.

Infine, la terza categoria di aree comprende quelle significativamente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi di recupero e riqualificazione non richiede il rilascio della autorizzazione paesaggistica.

Sotto il profilo del rapporto tra piano paesaggistico ed altri piani territoriali, il *Codice* si colloca sulla linea di un orientamento già consolidato nei suoi precedenti: l'art. 145, infatti, ribadisce la prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro strumento di pianificazione; e, a sua volta, l'art. 135, riafferma la fungibilità del piano paesaggistico, anche nella sua nuova versione, con il piano urbanistico – territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

#### *6.c) Gli strumenti di tutela dei beni paesaggistici: il vincolo paesaggistico*

Con riferimento al secondo strumento di tutela dei beni paesaggistici, il *vincolo*, è anzitutto da sottolineare la circostanza che il legislatore ha optato per l'introduzione di due diversi regimi dell'autorizzazione: il primo, che sostanzialmente ricalca le orme della precedente disciplina contenuta nel *Testo unico* del 1999, è regolato dall'art. 59, ed opera in via transitoria, cioè dal momento dell'entrata in vigore del *Codice* fino alla approvazione dei piani paesaggistici per le Regioni che ne sono ancora prive o fino all'adeguamento dei piani già esistenti alle disposizioni del *Codice* stesso ed al conseguente adeguamento degli strumenti urbanistici; il secondo, contemplato dall'art. 146, disciplina l'autorizzazione a regime, cioè la procedura ordinaria che entrerà in vigore dopo la nuova elaborazione del sistema pianificatorio da parte delle Regioni.

Il procedimento di autorizzazione a regime presenta sostanziali novità rispetto ai suoi precedenti non soltanto sotto l'aspetto, più sopra esaminato, della possibilità riconosciuta al piano di esonerare dal preventivo rilascio dell'autorizzazione, opere ed interventi da eseguire in determinate zone, ma anche sotto alcuni profili più strettamente procedurali, nonché in ordine alla possibilità di ottenere

la c.d. “*autorizzazione in sanatoria*”. L’analisi di quest’ultima questione rivela un andamento ondivago che il legislatore ha seguito sul punto. Il *Testo unico* del 1999 non faceva infatti menzione della possibilità di ottenere una autorizzazione in sanatoria: a fronte del silenzio sul punto, un consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa aveva ammesso la possibilità che l’autorizzazione di cui all’art. 151 del *Testo unico* venisse rilasciata in sanatoria, pur in assenza di una espressa disposizione di legge in tal senso, qualora sussistesse il presupposto della compatibilità dell’intervento abusivo con il paesaggio, in presenza cioè della mancata produzione di effetti pregiudizievoli in relazione allo stato dei luoghi antecedente alla edificazione; la dottrina amministrativistica era invece sostanzialmente di avviso contrario. Il *Codice Urbani*, all’art. 146, comma 10, prende espressa posizione sul punto ed afferma che l’autorizzazione paesaggistica non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi. L’introduzione di questa sostanziale novità legislativa ha immediatamente aperto il problema relativo alla tempistica della sua applicazione, dal momento che il divieto di autorizzazione in sanatoria è contenuto in una norma, l’art. 146, che per espressa previsione dell’art. 159, dovrebbe trovare applicazione solo dopo l’approvazione dei piani paesaggistici ai sensi dell’art. 156 ovvero dell’art. 143, ed al conseguente adeguamento degli strumenti urbanistici ai sensi dell’art. 145. Ci si chiede quindi se anche l’operatività del divieto sia condizionata al passaggio dal regime transitorio a quello ordinario. Sul punto si è pronunciato l’Ufficio legislativo del Ministero per i Beni e le attività culturali, con nota del 22 giugno 2004, prot. n. 11578, dove ha precisato che il divieto deve ritenersi immediatamente operativo con necessità di revoca delle autorizzazioni *ex post* rilasciate dopo la data del 1° maggio 2004 (data di entrata in vigore del *Codice*), trattandosi di norma sostanziale di delimitazione del potere autorizzatorio su cui non incide la disciplina transitoria che contiene solo previsioni di tipo strettamente procedurale. Dal canto suo, la giurisprudenza, anche in tempi recenti, ha mostrato la sua propensione a considerare il divieto immediatamente operativo (Tar Puglia – Lecce Sez. I 24 febbraio 2005, n. 971).

Con riferimento alla formulazione della domanda di autorizzazione all'intervento l'art. 146 del *Codice*, a differenza del *Testo unico* del 1999, che nulla diceva in proposito, offre specifiche indicazioni sia in ordine al suo contenuto, sia in relazione alla documentazione che necessariamente deve corredare i progetti delle opere che si intendono eseguire, da sottoporre alla Regione o all'Ente locale al quale la Regione ha riservato la competenza al rilascio della autorizzazione. Il 4° comma della disposizione stabilisce infatti che la domanda di autorizzazione all'intervento deve indicare lo stato attuale del bene interessato, gli elementi di valore paesaggistico presenti, gli impatti sul paesaggio delle trasformazioni proposte e gli elementi di mitigazione e di compensazione necessari. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2005 ha definito le finalità, i criteri di redazione, i contenuti della relazione paesaggistica che correda, congiuntamente al progetto dell'intervento che si propone di realizzare ed alla relazione di progetto, l'istanza di autorizzazione paesaggistica.

Assai più complesso e decisamente più lungo rispetto alla precedente versione del *Testo unico* del 1999, si prospetta il procedimento inerente al rilascio dell'autorizzazione, che viene descritto in dettaglio dallo stesso art. 146. Si individua una prima fase in cui l'Amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione accerta la compatibilità paesaggistica dell'intervento ed acquisisce il parere della Commissione per il paesaggio. Entro il termine di quaranta giorni dalla ricezione dell'istanza l'Amministrazione è poi chiamata a trasmettere la proposta di autorizzazione, corredata dal progetto e dalla relativa documentazione, alla competente Soprintendenza, dandone notizia agli interessati, comunicazione quest'ultima che costituisce avviso di inizio del relativo procedimento, ai sensi e per gli effetti della legge 7 agosto 1990, n. 241. La Soprintendenza, a sua volta, ai sensi del comma 7° dell'art. 146, comunica il suo parere entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla ricezione della proposta da parte dell'Amministrazione: l'inerzia della Soprintendenza legittima l'Amministrazione ad assumere comunque le determinazioni in merito alla domanda di autorizzazione. Nell'ipotesi in cui invece la Soprintendenza comunichi entro il termine indicato il suo parere, l'Amministrazione, entro il termine di venti giorni dalla ricezione del medesimo, è tenuta a pronunciarsi sul rilascio o il diniego della autorizzazione: decorso inutilmente tale termine, ai sensi del 9° comma della disposizione, è data facoltà agli interessati di richiedere l'autorizzazione sostitutiva alla Regione che provvede anche

mediante un commissario *ad acta* entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta, o alla competente Soprintendenza nell'ipotesi in cui la Regione non abbia affidato agli Enti locali la competenza al rilascio della autorizzazione paesaggistica. L'autorizzazione paesaggistica, alla luce del 10° comma dell'art. 146, acquista efficacia dopo il decorso di venti giorni dalla sua emanazione e, in forza dell'art. 146, comma 8°, costituisce atto distinto e presupposto della concessione o degli altri titoli legittimanti l'intervento edilizio.



Sotto il profilo della pubblicità relativa al rilascio della autorizzazione, il 10° comma dell'art. 146, impone l'obbligo della sua tempestiva trasmissione alla Soprintendenza che ha emesso il parere nel corso del procedimento, nonché, unitamente a tale parere, alla Regione ed alla Provincia, e, ove esistenti, alla Comunità montana e all'Ente parco nel cui territorio si trova l'immobile o l'area sottoposti a vincolo.

Il comma 11 dell'art. 146 legittima infine le associazioni ambientaliste individuate ai sensi dell'art. 13 della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente, la n. 349 del 1986, e qualsiasi altro soggetto pubblico e privato che ne abbia interesse, ad impugnare l'autorizzazione paesaggistica con ricorso al Tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

In ordine a questa nuova disciplina relativa all'*iter* del rilascio della autorizzazione paesaggistica è anzitutto da sottolineare il diverso ruolo che viene ad assumere la Soprintendenza rispetto a quello che le competeva sotto il vigore della precedente normativa. La disciplina contenuta nel *Testo unico* del 1999, tuttora vigente nel regime transitorio dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 159, 3° comma, non contemplava infatti alcun intervento della Soprintendenza nel corso dell'*iter* procedimentale precedente al rilascio della autorizzazione, ma affidava al Ministero, e dunque alla Soprintendenza, un controllo a posteriori su un provvedimento autorizzatorio già emanato e valido. Questa tipologia di controllo successivo è stato interpretato dalla giurisprudenza come controllo di legittimità che può condurre alla emanazione di un decreto di annullamento in presenza di vizi di legittimità dell'autorizzazione paesaggistica. Alla luce del nuovo regime dell'autorizzazione introdotto dall'art. 146, la Soprintendenza è invece chiamata a pronunciarsi nel corso dell'*iter* del procedimento autorizzatorio, ed è tenuta a comunicare il suo parere entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla ricezione della proposta di autorizzazione: risulta evidente proprio dalla collocazione temporale del parere della Soprintendenza che quest'ultima sia chiamata ad esprimere un giudizio di merito sulla proposta di autorizzazione, che si estende dunque liberamente alla valenza estetica del progetto. Il parere della Soprintendenza peraltro, se pur obbligatorio, non appare vincolante: ciò si evince dal comma 12 dell'art. 146 secondo il quale nella pubblicazione delle autorizzazioni deve essere evidenziata l'eventuale difformità con il parere della Soprintendenza. Pare peraltro altrettanto evidente che nell'ipotesi in cui l'Amministrazione competente si pronunci in difformità dal parere

della Soprintendenza, il provvedimento debba contenere una congrua e articolata motivazione in ordine alla scelta operata.

#### 6.d) L'apparato sanzionatorio

La tutela dei beni paesaggistici è accompagnata nel *Codice* da un articolato apparato sanzionatorio contenuto nella parte IV, che comprende, sulla falsariga dei suoi precedenti, sia sanzioni amministrative che sanzioni di carattere penale. Sotto questo aspetto non sembra si possano segnalare sostanziali innovazioni rispetto al *Testo unico* del 1999, mentre si ripropongono anche nella nuova disciplina quelle divergenze che già il *Testo unico* presentava rispetto alla legge Galasso. Sotto il profilo penale, l'art. 181, con riferimento alle "opere di qualsiasi genere, eseguite sui beni paesaggistici in assenza di autorizzazione o in difformità da essa", in analogia al *Testo unico* del 1999, sancisce l'applicabilità delle sanzioni contemplate dall'art. 20 della legge 28 febbraio 1985, n. 47; e, al secondo comma, ribadisce la possibilità per il giudice di ordinare con la sentenza di condanna la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato. Va a tale proposito evidenziata una inesattezza nel testo della disposizione: la norma fa espresso richiamo all'art. 20 della legge n. 47 del 1985, mentre in realtà avrebbe dovuto richiamare più correttamente l'art. 44 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 contenente il "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*", entrato in vigore a decorrere dal 30 giugno 2003, che ha sostituito il suddetto art. 20.

Come già il *Testo unico* del 1999, dunque, anche il *Codice* non contiene alcun riferimento all'art. 734 del codice penale che contempla il reato di "*distruzione o deturpamento di bellezze naturali*", che accompagnava viceversa nell'apparato sanzionatorio predisposto dalla legge Galasso, il richiamo all'art. 20 della legge del 1985: la mancanza di un esplicito riferimento alla norma del codice penale non sembra peraltro, come abbiamo visto, ostacolare una sua potenziale applicabilità.

Sul versante delle sanzioni amministrative, l'art. 167 del Codice ripropone la possibilità, già contemplata dal *Testo unico* del 1999, per l'Autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica, di optare tra la sanzione della rimessione in pristino a spese del trasgressore e quella del pagamento da parte di quest'ultimo di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione, da determinarsi previa perizia di stima. Con l'ordine di rimessione in pristino viene assegnato al trasgressore un termine per provvedere e, in caso di inottemperanza, la stessa Autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica provvede d'ufficio per mezzo del Prefetto e rende esecutoria la nota delle spese. Alla luce dell'ultimo comma dell'art. 167, le somme riscosse per effetto della applicazione delle sanzioni amministrative devono essere utilizzate per finalità di salvaguardia, interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione delle aree degradate.

## **7. Le novità legislative in materia contenute nella legge delega 15 dicembre 2004, n. 308**

L'ultima tappa del cammino del legislatore italiano verso la tutela del paesaggio è rappresentata dalla legge 15 dicembre 2004, n. 308 "*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*".

Il provvedimento ha, come abbiamo già visto, come principale obiettivo quello di affidare al Governo il compito di riorganizzare la legislazione in materia ambientale, ma contiene, peraltro, anche norme di diretta applicazione in tema di rifiuti e di tutela del paesaggio: queste ultime, contenute nei commi da trentasei a trentanove, contengono una serie di modifiche alla disciplina inerente alla protezione dei beni paesaggistici contemplata dal *Codice Urbani*, sotto il profilo dell'apparato sanzionatorio, con particolare riferimento alle sanzioni penali, ma con un cenno di modifica, peraltro di minore rilevanza e impatto, anche al pacchetto delle sanzioni amministrative.

### *7.a) Le modifiche introdotte alle sanzioni amministrative contemplate dal Codice Urbani*

Sotto quest'ultimo aspetto, la novità introdotta dalla legge delega è duplice: viene infatti, in primo luogo, apportata una modifica all'art. 167 del *Codice Urbani* attraverso l'inserimento, al comma 3, di una disposizione che in relazione alla esecuzione d'ufficio dell'ordine di rimessione in pristino, attribuisce, in caso di inerzia della Autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica competente, al Direttore regionale competente, il compito di procedere alla demolizione, su richiesta della medesima Autorità amministrativa ovvero, decorsi centottanta giorni dall'accertamento dell'illecito, previa diffida alla suddetta Autorità competente a provvedervi nei successivi trenta giorni.

In secondo luogo, ai sensi del comma 36 dell'articolo unico della legge delega, viene sostituito il 4° comma dell'art. 167 del *Codice Urbani* con una disposizione in forza della quale le somme riscosse per effetto della applicazione delle sanzioni amministrative poste a tutela dei beni paesaggistici sono utilizzate oltre che per l'esecuzione della rimessione in pristino di cui al comma 3 dell'art. 167 dello stesso *Codice*, anche per finalità di salvaguardia, nonché per interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle rimessioni in pristino. Ai sensi della disposizione, inoltre, per le medesime finalità possono essere utilizzate anche le somme derivanti dal recupero delle spese sostenute dalla Amministrazione per l'esecuzione della rimessione in pristino in danno dei soggetti obbligati, ovvero altre somme a ciò destinate dalle amministrazioni competenti.

*7.b) Le modifiche introdotte alle sanzioni penali contemplate dal Codice Urbani*

Di più ampia portata le modifiche apportate alle sanzioni penali contemplate dall'art. 181 del *Codice Urbani*, attraverso l'inserimento di una serie di commi aggiuntivi alla disposizione che, lo ricordo, nella sua versione originaria, sancisce al 1° comma, il cui contenuto è rimasto invariato, l'applicazione delle pene previste dall'art. 20 della legge n. 47 del 1985 (*rectius* art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001) alle opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa, ed ammette la possibilità che con la sentenza di condanna il giudice possa ordinare la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato. Una prima novità introdotta dalla legge delega attiene ad una modificazione della suddetta sanzione nelle ipotesi in cui le opere di cui sopra ricadano su immobili od aree che, ai sensi dell'art. 136 del *Codice Urbani*, per le loro caratteristiche paesaggistiche siano state dichiarate di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori, o ricadano su immobili od aree tutelati per legge ai sensi dell'art. 142 dello stesso *Codice*, ed abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore a mille metri cubi. Per inciso, l'uso dell'espressione "*realizzazione dei lavori*"

nell'individuare il termine antecedentemente al quale deve essere emanato il provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico, induce ad affermare che il reato possa concretarsi anche nel caso in cui detto provvedimento venga emanato dopo l'inizio dei lavori e prima del loro completamento.

Alla luce della legge delega entrambe le fattispecie sono sottratte alla applicazione delle sanzioni contemplate dal primo comma dell'art. 142, e risultano assoggettate alla pena della reclusione da uno a quattro anni. Anche in questo caso, dunque, come per le violazioni originariamente contemplate, il reato riveste natura formale e di pericolo, e potrà dunque configurarsi quando interventi astrattamente idonei ad incidere negativamente sull'assetto del paesaggio siano eseguiti in assenza o in difformità dal titolo abilitativo, indipendentemente da un danno arrecato in concreto.

#### *7.c) La sanatoria ad effetto permanente*

Più complesso appare il pacchetto di misure relative al c.d. “condono paesaggistico”: la legge delega infatti introduce una sorta di duplice sanatoria, l'una a carattere transitorio, l'altra ad effetto permanente.

La *sanatoria ad effetto permanente* consiste nella inapplicabilità delle sanzioni penali contemplate dal primo comma dell'art. 181 del *Codice Urbani*, e nella applicazione delle sole sanzioni amministrative risarcitorie o pecuniarie di cui all'art. 167 del medesimo *Codice*, ad una serie di ipotesi che comprendono: a) i lavori, realizzati in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; b) l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; c) i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Ai sensi di quest'ultima normativa si intendono come “*interventi di manutenzione ordinaria*”, gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti, e come “*interventi di manutenzione straordinaria*”, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni in uso. La legge delega subordina l'applicabilità della sanatoria di tali opere all'*accertamento della compatibilità paesaggistica* delle medesime da parte della Autorità amministrativa da condurre secondo le



procedure indicate dalla stessa legge delega. Tali procedure prevedono la presentazione da parte del proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi sopra indicati alle lett. a), b) e c), di apposita domanda all'Autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. La normativa non specifica peraltro sulla base di quale documentazione debba effettuarsi la valutazione. L'Autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della Soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. A tale proposito il testo legislativo non offre alcuna indicazione atta a qualificare il silenzio eventualmente tenuto dall'Amministrazione sulla richiesta di valutazione della compatibilità.

Il quadro sanzionatorio che emerge dalle disposizioni modificative dell'art. 167 del *Codice Urbani* che operano a regime risulta quindi strutturato in funzione di una distinzione per tipologia di interventi abusivi, prevedendo per quelli di minore entità la sola applicazione delle sanzioni amministrative ripristinatorie o pecuniarie se interviene una valutazione della compatibilità paesaggistica con la procedura descritta nel comma 1 *quater*; per quelli che presentano le caratteristiche descritte nel comma 1 *bis*, la pena della reclusione; e per tutti gli altri, le sanzioni originariamente previste dall'art. 181, comma 1, mediante il rinvio all'art. 44, lett. c) della legge urbanistica.

#### *7.d) La sanatoria ad effetto transitorio*

A sua volta la sanatoria ad effetto transitorio attiene ai lavori compiuti su beni paesaggistici senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa, entro e non oltre il 30 settembre 2004: nell'ipotesi in cui in relazione a tali lavori intervenga un accertamento di compatibilità paesaggistica condotto secondo modalità *ad hoc*, diverse da quelle sopra ricordate, l'esito positivo di quest'ultimo comporta l'estinzione sia del reato di cui all'art. 181 del *Codice Urbani*, sia di ogni altro reato in materia paesaggistica.

L'effetto sanante dell'accertamento di compatibilità paesaggistica è subordinato alla presenza di una serie di condizioni espressamente indicate che devono concorrere congiuntamente e che si identificano nelle circostanze che: a) le tipologie edilizie realizzate e i materiali utilizzati, anche se diversi da quelli indicati nell'eventuale autorizzazione, rientrino fra quelli previsti e assentiti dagli strumenti di pianificazione paesaggistica ove vigenti o, altrimenti, siano giudicati compatibili con il contesto paesaggistico; b) i trasgressori abbiano previamente pagato sia la sanzione pecuniaria di cui all'art. 167 del *Codice Urbani*, maggiorata da un terzo alla metà, sia una sanzione pecuniaria aggiuntiva determinata dall'Autorità amministrativa competente alla applicazione della sanzione sopra indicata, tra un minimo di tremila euro ed un massimo di cinquantamila euro. In questa ipotesi, al fine di ottenere l'accertamento di compatibilità paesaggistica il proprietario, possessore

o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati all'intervento, era tenuto a presentare la relativa domanda all'Autorità preposta alla gestione del vincolo entro il termine perentorio del 31 gennaio 2005: a sua volta l'Autorità competente

deve pronunciarsi sulla domanda previo parere della Soprintendenza. La disposizione appare lacunosa per quanto riguarda la procedura per la verifica della compatibilità paesaggistica, nulla prevedendo circa i contenuti della domanda, la documentazione da allegare, le modalità e i tempi di pagamento delle sanzioni, la dimostrazione della data di effettiva ultimazione dei lavori, il termine entro il quale l'autorità competente deve pronunciarsi, la natura vincolante o meno del prescritto parere della Soprintendenza.

#### 7.e) *Un'ipotesi di estinzione del reato paesaggistico.*

Accanto a queste ipotesi di sanatoria a regime e temporanea, la legge delega, poi, al comma 1 *quinquies*, contempla una ipotesi di estinzione del reato di cui al 1° comma dell'art. 181 del *Codice Urbani*, conseguente alla spontanea rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincolo paesaggistico, prima che venga disposta d'ufficio dall'Autorità amministrativa e comunque prima che intervenga la condanna. La disposizione riveste portata generale e, dunque, si estende ad ogni ipotesi di opere e interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla prescritta autorizzazione; il reato al quale la disposizione fa riferimento è peraltro quello contemplato nel primo comma dell'art. 181, ciò induce a ritenere che l'applicabilità della norma non possa estendersi al delitto introdotto al comma 1 *bis*.

#### 7.f) *La traslazione del diritto a edificare*

Altra disposizione della legge delega interessante sotto il profilo paesaggistico, anch'essa di immediata applicazione, è quella contenuta nel comma 21 dell'art. 1 che disciplina la c.d. "*traslazione del diritto a edificare*". La disposizione prevede che qualora per effetto di vincoli diversi da quelli di natura urbanistica, non sia più esercitabile il diritto a edificare che sia già stato assentito a norma delle vigenti disposizioni, è in facoltà del titolare del diritto chiedere di esercitare lo stesso in altra area del territorio comunale, di cui abbia acquisito la disponibilità a fini edificatori. In caso di accoglimento dell'istanza, la traslazione del diritto a edificare su area diversa comporta la contestuale cessione al comune a titolo gratuito dell'area interessata dal vincolo sopravvenuto. Il Comune può approvare le varianti al vigente strumento urbanistico che si rendano necessarie ai fini della traslazione del diritto di edificare. L'accoglimento dell'istanza non costituisce titolo per richieste di indennizzo quando secondo le norme vigenti il vincolo sopravvenuto non sia indennizzabile. Nei casi in cui ai sensi della normativa vigente il titolare del diritto di edificare può richiedere l'indennizzo a causa del vincolo sopravvenuto, la traslazione del diritto di edificare su area diversa è computata ai fini della determinazione dell'indennizzo eventualmente dovuto.

### 7.g) Altri profili di rilevanza paesaggistica della legge delega

Se nel quadro generale della legge delega è fra le disposizioni di immediata attuazione che troviamo le modifiche più rilevanti alla normativa sui beni paesaggistici, non mancano peraltro anche nella parte della legge dedicata alle disposizioni di delega, alcune indicazioni che attengono alla materia. Mi riferisco in particolare all'art. 1, 9° comma, lett. d) della legge, dove nell'ambito dei principi e dei criteri che devono guidare il Governo nel riordino del settore relativo alle aree protette, viene indicato l'impegno a prevedere che, nei territori compresi nei parchi nazionali e nei parchi naturali regionali, i vincoli disposti dalla pianificazione paesistica e quelli previsti dall'art. 1, *quinquies* del decreto legge 27 giugno 1985,

n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, decadano con l'approvazione del piano del parco o delle misure di salvaguardia ovvero delle misure di salvaguardia disposte in attuazione di leggi regionali; e che nei territori residuali dei Comuni parzialmente compresi nei parchi nazionali e nei parchi naturali regionali, si realizzi una nuova individuazione delle aree e dei beni soggetti alla disciplina di cui all'articolo 1 *quinquies* del citato decreto legge n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 312 del 1985.

### 8. La tutela incidentale del paesaggio: la legge quadro sull'agriturismo

In altri provvedimenti legislativi di settore possiamo trovare tracce di un interesse del legislatore italiano verso la tutela del paesaggio.

L'attenzione in tal senso si polarizza in particolare sulla legge 5 dicembre 1985,

n. 730 "*Disciplina dell'agriturismo*" e sulla legge 24 dicembre 2003, n. 378 "*Disposizioni per la tutela e la valorizzazione del territorio rurale*".

Siamo in presenza di provvedimenti che non sono mirati espressamente alla protezione del paesaggio globalmente inteso, ma contengono delle disposizioni che possono considerarsi funzionali alla tutela ed alla valorizzazione di singole componenti del complesso sistema paesaggio.

La legge quadro sull'agriturismo, ad esempio, è fondamentalmente ispirata all'obiettivo di incentivare la diffusione dell'attività agrituristiche nell'ottica del *favor* verso la

multifunzionalità dell'impresa agricola: ebbene tra le ragioni che giustificano questa scelta del legislatore, l'art. 1 della legge n. 730 inserisce, accanto alla funzionalità di tale attività come strumento di integrazione del reddito degli agricoltori, di valorizzazione dei prodotti tipici, di sviluppo del turismo sociale e giovanile, anche la sua qualificazione come strumento atto a favorire non solo la conservazione e la tutela dell'ambiente, ma anche *una migliore utilizzazione del patrimonio naturale ed edilizio, e a tutelare e promuovere le tradizioni e le iniziative culturali del mondo rurale*. In quest'ottica la legge quadro, all'art. 3, demanda alla legislazione regionale la disciplina degli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo ai fini dell'esercizio di attività agrituristiche, specificando che il restauro deve essere eseguito nel rispetto delle caratteristiche tipologiche ed architettoniche degli edifici esistenti e nel rispetto delle caratteristiche ambientali delle zone interessate. In questa direzione si pone anche l'art. 10 della legge quadro dedicato alla disciplina del programma regionale agriturstico e di rivitalizzazione di aree rurali che le Regioni sono chiamate a redigere in armonia con gli indirizzi della programmazione nazionale e regionale e con la pianificazione territoriale. Il programma stabilisce gli obiettivi di sviluppo dell'agriturismo nel territorio regionale ed è redatto sulla base delle proposte degli enti locali sentite le Autorità di amministrazione e gestione delle riserve e dei parchi naturali e le associazioni e organizzazioni agrituristiche operanti nella Regione. Tra i vari elementi di riferimento del contenuto delle proposte, l'art. 10 indica anche, alla lett. c), l'indicazione del patrimonio di edilizia rurale esistente suscettibile di utilizzazione agriturstica, e alla lett. d), la descrizione delle caratteristiche naturali, ambientali, agricole e culturali delle zone, con particolare riguardo al patrimonio storico e artistico.

8.a) *La normativa in materia di tutela e valorizzazione dell'architettura rurale*

Perfettamente in sintonia con la nuova concezione culturale del paesaggio appare la legge 24 dicembre 2003, n. 378 contenente *“Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale”*, che si prefigge lo scopo di salvaguardare e valorizzare le tipologie di architettura rurale quali insediamenti agricoli, edifici o fabbricati rurali presenti sul territorio nazionale, realizzati tra il XIII ed il XIX secolo, e che costituiscono testimonianza dell'economia rurale tradizionale. L'individuazione delle diverse tipologie di architettura rurale destinatarie dei benefici erogati dalla legge, così come la definizione dei criteri tecnico-scientifici per la realizzazione degli interventi di recupero e valorizzazione, è affidata ad un emanando decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con i Ministri delle Politiche agricole e forestali, dell'Ambiente e della tutela del territorio, su proposta delle Regioni interessate; saranno poi le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito delle proprie competenze di pianificazione e programmazione territoriale, ad individuare, sentita la competente Soprintendenza per i beni e le attività culturali, gli insediamenti di architettura rurale, in sintonia con i criteri tecnico-scientifici di cui sopra, presenti nel proprio territorio, e a provvedere al recupero, riqualificazione e valorizzazione delle loro caratteristiche costruttive, storiche, architettoniche e ambientali, anche attraverso la predisposizione di appositi programmi, di norma triennali, redatti sulla base di una serie di criteri e principi direttivi indicati dallo stesso art. 2 e, in particolare mirati: a) alla definizione degli interventi necessari per la conservazione degli elementi tradizionali e delle caratteristiche storiche, architettoniche e ambientali degli insediamenti agricoli, degli edifici o dei fabbricati rurali tradizionali, al fine di assicurarne il risanamento conservativo ed il recupero funzionale, compatibilmente con le esigenze di ristrutturazione tecnologica delle aziende agricole; b) alla previsione degli incentivi volti alla conservazione dell'originaria destinazione d'uso degli insediamenti, degli edifici o dei fabbricati rurali, alla tutela delle aree circostanti, dei tipi e metodi di coltivazione tradizionali, e dell'insediamento di attività compatibili con le tradizioni culturali tipiche.





## V LE AREE NATURALI PROTETTE

FONTI NORMATIVE: d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 “Attuazione della delega di cui all’art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382”; Legge 6 dicembre 1991, n. 394 “Legge quadro sulle aree protette”; Delibera del Ministero dell’Ambiente, 2 dicembre 1996, “Classificazione delle aree protette”; Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle Regioni ed agli Enti locali”; Legge 9 dicembre 1998, n. 426 “Nuovi interventi in campo ambientale”.

SOMMARIO: 1. Nozione e classificazioni. – 2. La legislazione nazionale e regionale antecedente la legge quadro del 1991. – 3. La legge quadro sulle aree protette: struttura e finalità.

3.a) La pianificazione a livello nazionale. – 3.b) I parchi nazionali: genesi, natura giuridica e struttura. – 3.c) Gli strumenti di protezione degli interessi socio-economici delle popolazioni residenti. – 3.d) Gli strumenti di gestione del territorio del parco: il piano del parco. – 3.e) Gli strumenti di gestione del territorio del parco: il regolamento del parco. – 3.f) Il “nulla osta”.

3.g) Le aree protette regionali. – 4. I principi generali in materia di aree protette dettati dalla legge delega 15 dicembre 2004, n. 308.

### 1. Nozione e classificazioni

Il termine aree naturali protette comprende diverse categorie di aree dove sono presenti valori naturalistici da tutelare. Segnalo in materia un sito *web* dove è possibile reperire informazioni sulle aree protette presenti sul territorio nazionale: [www.parks.it](http://www.parks.it).

Nell’ambito di questa così ampia categoria è stata operata una classificazione delle diverse tipologie di aree protette attraverso una delibera del Ministero dell’Ambiente, in data 2 dicembre 1996, che reca il titolo “Classificazione delle aree protette”: in forza di tale delibera le aree protette sono state distinte in: a) *parchi naturali nazionali*, b) *parchi naturali regionali*, c) *parchi naturali interregionali*, d) *riserve naturali statali*, e) *riserve naturali regionali*, f) *zone umide di importanza internazionale* ai sensi della convenzione di Ramsar, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 13 marzo 1976, g) *zone di protezione speciale* (zps) ai sensi della Direttiva n. 79/409 CEE concernente la

conservazione degli uccelli selvatici, h) zone speciali di conservazione (zsc) ai sensi della Direttiva 92/43 CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

Per quanto attiene alla definizione delle aree protette è possibile trovare dei riferimenti in relazione a quelle nazionali, statali e regionali, nell'art. 2 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 "*Legge quadro sulle aree protette*"; e in relazione a quelle di rilevanza internazionale, nell'art. 2 della Delibera del Ministero dell'Ambiente, 2 dicembre 1996, nonché nel decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, contenente il "*Regolamento recante attuazione della Direttiva 92/43 CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche*". In quest'ambito è peraltro da segnalare una serie di difficoltà legate sia alla individuazione delle singole tipologie di aree, sia alla possibilità di distinguere le aree protette di rilevanza statale e quelle di rilevanza comunitaria.

Ciò che invece emerge con sufficiente chiarezza è la distinzione, sotto il profilo delle finalità sottese alla relativa istituzione, tra due categorie di aree protette: i *parchi* e le *riserve naturali*.

La creazione e la gestione di un *parco* sono ispirate alla necessità, legata alla circostanza che i parchi italiani, a differenza, ad esempio di quelli statunitensi, si collocano in aree fortemente antropizzate, di contemperare interessi diversi: a) la protezione dei valori naturalistici presenti all'interno del parco; b) la promozione della utilizzazione del parco a fini turistico – ricreativi; c) la tutela ed incentivazione degli interessi economici che fanno capo alle popolazioni residenti all'interno del parco. A sua volta la istituzione e la gestione di una riserva naturale è preordinata esclusivamente alla tutela dei valori naturalistici presenti all'interno dell'area destinata a riserva ed alla promozione di attività di ricerca e di sperimentazione: ad essa è dunque tendenzialmente estranea qualsiasi finalità turistico-ricreativa o economica.

Sotto il profilo della disciplina giuridica è possibile individuare una serie di fonti normative che hanno disciplinato la materia: la nostra attenzione sarà poi dedicata esclusivamente alla normativa nazionale. Con riferimento alle fonti internazionali, si ricordano: *la Convenzione di Parigi per la conservazione degli uccelli*; *la Convenzione di Bonn per la conservazione e la gestione delle specie migratorie*; *la Convenzione di Berna che concerne la conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa*; *la Convenzione di Washington che regola e controlla il commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatiche minacciate di estinzione*; *la Convenzione per la protezione delle Alpi che interessa la conservazione degli ambienti alpini*; *la Convenzione di Rio de Janeiro sulla biodiversità che tutela la*

diversità biologica e regola l'uso sostenibile di risorse in una giusta ed equa distribuzione dei benefici che ne derivano; la Convenzione di Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale. Con riferimento alle fonti comunitarie, si ricordano: la Direttiva 92/43 CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della fauna e della flora selvatiche; e la Direttiva CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione dell'avifauna selvatica.

## 2. La legislazione nazionale e regionale antecedente la legge quadro del 1991

Per quanto attiene all'intervento legislativo nazionale in materia di aree pro-tette è possibile individuare diverse fasi: la fase a) relativa alla normativa statale risalente al periodo antecedente alla emanazione della legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394; la fase b) relativa all'intervento legislativo regionale; la fase c) che si identifica con la legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394 "*Legge quadro sulle aree protette*" e successive modificazioni.

La fase a) è caratterizzata dalla istituzione, con provvedimenti normativi statali autonomi e cronologicamente collocati in tempi diversi, di singoli parchi statali,

i c.d. "*parchi storici*", e di singole riserve naturali statali. Si collocano in questa prima fase: il Regio decreto 3 dicembre 1922, n. 1584 "*Costituzione di un "parco nazionale" presso il gruppo del "Gran Paradiso" nelle Alpi Graie*", convertito nella

17 aprile 1925, n. 473; la legge 12 luglio 1923, n. 1511 "*Conversione in legge con modificazioni del Regio decreto 11 gennaio 1923, n. 257, riguardante la costituzione del parco nazionale d'Abruzzo*"; la legge 25 gennaio 1934, n. 285 "*Costituzione del parco nazionale del Circeo*"; la legge 24 aprile 1935, n. 740 "*Costituzione del parco nazionale dello Stelvio*"; la legge 2 aprile 1968, n. 503 "*Istituzione del parco nazionale della Calabria*". Le caratteristiche di questa prima fase legislativa si identificano essenzialmente in questi punti: a) carenza di una pianificazione del territorio nazionale funzionale all'individuazione delle aree da destinare a parco o a riserva naturale; b) carenza di una pianificazione del territorio all'interno delle singole aree, mirata alla tutela dei valori naturalistici ed alla armonizzazione di quest'ultima con la incentivazione della funzione turistico – ricreativa e con la protezione degli interessi economici delle popolazioni residenti; c) carenza nella fase della istituzione dell'area e in quella della sua gestione, di un adeguato coinvolgimento con gli Enti locali nel cui territorio ricade l'area protetta esponenziali degli interessi delle popolazioni residenti.

La seconda fase dell'intervento legislativo nazionale è caratterizzata dalla istituzione di aree protette regionali, a seguito del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi regionali disposto dall'art. 83 "*Interventi per la protezione della natura*", del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Le caratteristiche dell'intervento regionale si identificano

sostanzialmente nei seguenti punti: a) maggiore attenzione alla programmazione sia in relazione alla individuazione all'interno del territorio regionale delle aree da destinare a parco o a riserva (attraverso il c.d. "*piano regionale dei parchi e delle riserve*"), sia all'interno delle singole aree protette, dove la tutela dei diversi interessi che ad esse fanno capo viene realizzata attraverso piani che individuano le differenti destinazioni d'uso del territorio in esse compreso; b) maggiore coordinamento con gli Enti locali esponenti degli interessi delle popolazioni residenti all'interno delle aree protette, sia nella individuazione delle aree da destinare a parco o a riserva, sia nella gestione delle medesime (talvolta il modello organizzativo della gestione del parco è quello della creazione di un consorzio degli Enti locali che insistono sul territorio del parco al quale viene affidata la gestione di quest'ultimo).

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, all'art. 83, 4° comma, aveva previsto anche la possibilità di istituire aree protette interregionali su iniziativa del Governo, con delibere coordinate delle Regioni interessate.

Il trasferimento alle Regioni della competenza in materia di aree protette aveva però aperto il problema relativo alla esigenza di definire correttamente le funzioni riservate rispettivamente allo Stato ed alle Regioni in materia di aree protette nazionali, alla luce della circostanza che se da un lato la competenza in materia era stata trasferita alle Regioni, dall'altro lato esistevano ancora parchi e riserve statali precedentemente creati e gestiti dallo Stato. A tale proposito l'art. 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 demandava la soluzione dell'annosa questione ad una legge statale da emanarsi entro il 31 dicembre 1979, chiamata a definire per quanto riguarda i parchi nazionali e le riserve naturali dello Stato all'epoca esistenti, la disciplina inerente la ripartizione delle competenze fra Stato, Regioni e Comunità montane, ferma restando l'unitarietà dei parchi e delle riserve.

### **3. La legge quadro sulle aree protette: struttura e finalità**

Il legislatore è intervenuto in materia in ottemperanza all'art. 83 del d.P.R. del 1977, solo nel 1991, con la legge 6 dicembre 1991, n. 39 *“Legge quadro sulle aree protette”*, emanata dunque con notevole ritardo rispetto al termine del 31 dicembre 1979, fissato dall'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977, dovuto ai problemi della definizione dei rapporti tra Stato e Regioni, ed all'inserimento all'interno dell'apparato statale del Ministero dell'Ambiente, istituito nel 1986, con la legge 8 luglio 1986, n. 349 *“Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale”*.

Il provvedimento presenta la caratteristica struttura di legge quadro che contiene principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, in linea con il principio generale sancito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, in forza del quale nelle materie trasferite alla competenza delle Regioni, lo Stato conserva un potere di indirizzo e di coordinamento che si estrinseca nella redazione di norme di principio quali appunto quelle contenute nelle leggi quadro.

Due sono le linee guida che hanno ispirato la redazione della legge quadro: a) la adozione dello strumento della pianificazione sia nella fase della creazione delle aree protette che in quella della relativa gestione; b) il maggiore coinvolgimento delle popolazioni residenti all'interno delle aree protette nella istituzione e nella gestione di queste ultime.

La struttura della legge quadro si presenta ripartita in quattro titoli: I) *Principi generali*; II) *Aree naturali protette nazionali*; III) *Aree naturali protette regionali*; IV) *Norme finali e transitorie*.

Nella prima parte della legge, "*Principi generali*", sono precisate le finalità perseguite dal legislatore, con due indicazioni, l'una sintetica e l'altra analitica. Le finalità contenute nella indicazione sintetica di cui all'art. 1, 1° comma, sono: "*garantire e promuovere in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese costituito dalle formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale*". A loro volta, le finalità contenute nella indicazione analitica di cui all'art. 1, 3° comma, sono: a) *conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici*; b) *applicazione di metodi di gestione e di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo – pastorali e tradizionali*; c) *promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative compatibili*; d) *difesa e ricostruzione degli equilibri idraulici ed idrogeologici*.

Nella prima parte della legge quadro è inoltre contenuta la classificazione delle aree protette ed è offerta anche la relativa definizione. Si fa dunque riferimento

a: *parchi nazionali*, costituiti da aree contenenti uno o più ecosistemi o formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche di rilievo internazionale o nazionale; *parchi naturali regionali*, costituenti un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali; *riserve naturali*, costituite dalle aree comprendenti una o più specie rilevanti sotto il profilo naturalistico, della flora o della fauna o presentanti uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche e per la conservazione delle



risorse genetiche, che possono essere *statali o regionali* in base alla rilevanza degli interessi rappresentati; *aree protette marine*, in relazione alle quali la legge quadro richiama sotto il profilo della disciplina il Protocollo di Ginevra relativo alle aree del mediterraneo particolarmente protette di cui alla legge 5 marzo 1985, n. 127 e quelle definite ai sensi della legge di tutela del mare 31 dicembre 1982, n. 979.

La legge quadro offre poi la possibilità di individuare accanto a queste tipologie di aree protette, altre aree la cui classificazione potrà essere operata in sede amministrativa anche allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione previsti dalle Convenzioni internazionali ed in particolare dalla Convenzione di Ramsar, di cui al d.P.R. 13 marzo 1946, n. 448, art. 2, 5° comma.

### 3.a) La pianificazione a livello nazionale

Abbiamo visto sopra che una delle novità che caratterizzano la legge quadro è l'adozione dello strumento pianificatorio sia nella individuazione delle porzioni di territorio da destinare ad area protetta, sia nella gestione delle aree protette una volta costituite. Nella prima parte della legge quadro, agli artt. da 3 a 6, troviamo definite le linee della pianificazione a livello nazionale preordinata alla individuazione delle zone suscettibili di essere destinate a parco o a riserva: le disposizioni della legge quadro sono state in parte modificate da interventi legislativi successivi. La legge quadro individua gli organismi coinvolti nella procedura di pianificazione e ne descrive le funzioni. Tali organismi sono: 1) il *Comitato per le aree naturali protette* (art. 3, 1° comma); 2) i *Servizi tecnici nazionali* (già esistenti in epoca anteriore alla legge); 3) la *Consulta tecnica per le aree naturali protette* (art. 3, 7° comma).

Le procedure di programmazione originariamente introdotte dalla legge quadro prevedevano varie fasi che si aprivano con la predisposizione della c.d. "*Carta della natura*" da parte dei Servizi tecnici nazionali: strumento finalizzato ad individuare lo stato dell'ambiente in Italia evidenziando i valori naturali ed i profili di vulnerabilità territoriale. La seconda fase prevedeva la identificazione ad opera del Comitato, sulla base della Carta della natura delle "*Linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali*", adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Ambiente, previa deliberazione del Comitato. La procedura si chiudeva con una terza fase dove veniva redatto il "*Programma triennale per le aree naturali protette*" sulla base della Carta della natura e delle Linee fondamentali, deliberato dal Comitato per le aree naturali protette su proposta del Ministro dell'Ambiente. Nell'ottica di riservare un più ampio spazio di operatività alle Regioni, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo della legge 15 marzo 1997, n. 59*", al Capo III "*Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti*", Sezione I "*Funzioni di carattere generale e di protezione della fauna e della flora*", ha previsto all'art. 76 la soppressione del programma triennale per le aree naturali protette, e all'art. 77, 2° comma, ha stabilito che l'individuazione, l'istituzione e la disciplina generale dei parchi e delle riserve nazionali, comprese quelle marine, e l'adozione delle relative misure di salvaguardia sulla base delle linee

fondamentali della Carta della natura devono essere operati sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni. A sua volta, la legge 9 dicembre 1998, n. 426 “*Nuovi interventi in campo ambientale*”, all’art. 2, 23° comma, stabilì

sce che “la classificazione e l’istituzione dei parchi nazionali e delle riserve naturali statali, terrestri, fluviali e lacuali devono essere effettuate d’intesa con le Regioni”.

### 3.b) I parchi nazionali: genesi, natura giuridica e struttura

La seconda parte della legge quadro è, come abbiamo visto, dedicata alla disciplina dei parchi nazionali. L’art. 8 della legge si occupa della creazione dei parchi nazionali che avviene in due tempi: la prima fase prevede la individuazione e delimitazione definitiva del territorio del parco attraverso un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell’Ambiente (oggi Ministro dell’Ambiente e del Territorio), d’intesa con la Regione, mentre la seconda fase prevede la vera e propria istituzione dell’ente parco a mezzo di provvedimento legislativo *ad hoc*.

Ai sensi dell’art. 9 della legge, il parco ha natura giuridica di Ente pubblico, che ha sede legale ed amministrativa nel territorio del parco ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell’Ambiente e del Territorio.

Come ogni altro Ente pubblico anche il parco è dotato di un suo organigramma: l’art. 9 individua gli organi dell’Ente parco e ne stabilisce le funzioni. Sono organi del parco: il *Presidente* (art. 9, 3° comma) che ha sostanzialmente funzioni di rappresentanza, il *Consiglio direttivo* (art. 9, 4° comma), che ha funzioni deliberative, la *Giunta esecutiva* (art. 9, 6° comma), che ha funzioni esecutive, il *Collegio dei revisori dei conti* (art. 9, 8° comma), che ha funzioni di controllo contabile e, infine, la *Comunità del parco* (art. 10) che rappresenta, con funzioni deliberative, gli interessi delle popolazioni residenti all’interno del territorio del parco. L’art. 9 della legge quadro, al comma 11, prevede poi la figura del *Direttore del parco*, che non è un vero e proprio organo del parco, ma agisce all’interno dello stesso con funzioni non specificate dalla legge quadro, ma da ritenere essenzialmente esecutive. La legge 9 dicembre 1998, n. 426, all’art. 2, comma 25, ha previsto la istituzione dell’*Albo degli idonei all’esercizio dell’attività di Direttore di parco*, presso il Ministero dell’Ambiente e del Territorio, che è stata poi realizzata con il decreto del Ministero dell’Ambiente e del Territorio del 10 agosto 1999.

Come ogni altro Ente pubblico l’Ente parco è dotato di un proprio statuto: ai sensi dell’art. 9, comma 8, della legge quadro, nella sua versione originaria “il *Consiglio direttivo...elabora lo statuto dell’Ente parco che è adottato con decreto del Ministro*

*dell'Ambiente, d'intesa con la Regione". Questa disposizione è stata parzialmente modificata dalla legge 9 dicembre 1998, n. 426, nell'ottica di dare maggiore rilevanza, nell'ambito della gestione dell'Ente parco, alle popolazioni residenti all'interno del territorio di quest'ultimo, i cui interessi, come abbiamo visto, sono rappresentati dalla Comunità del parco. Ai sensi dell'art. 2, comma 24, di questa legge "lo statuto dell'Ente parco è deliberato dal Consiglio direttivo, sentito il parere della Comunità del parco, ed è trasmesso al Ministero dell'Ambiente che ne*

*verifica la legittimità e può richiederne il riesame entro sessanta giorni dal ricevimento. A sua volta l'Ente parco deve controdedurre entro sessanta giorni dal ricevimento alle eventuali osservazioni di legittimità del ministero con deliberazione del consiglio direttivo. Il Ministero adotta lo statuto con proprio decreto entro i successivi trenta giorni".*

La *vigilanza* sulla gestione del parco è esercitata, ai sensi dell'art. 21, 1° comma, della legge quadro, dal Ministro dell'Ambiente. A sua volta, la *sorveglianza* sul territorio del parco, ai sensi dell'art. 21, 2° comma, della legge quadro, è esercitata dal Corpo forestale dello Stato senza variazioni all'attuale pianta organica dello stesso. Peraltro ai dipendenti dell'Ente parco possono essere attribuiti poteri di sorveglianza da esercitare in aggiunta o in concomitanza degli ordinari obblighi di servizio e nell'espletamento dei predetti poteri i dipendenti assumono la qualifica di *guardia giurata*.

Passiamo ora ad analizzare come nella parte dedicata alla disciplina dei parchi nazionali la legge quadro ha realizzato le due finalità che si era prefissa, superando così le lacune che caratterizzavano la normativa nazionale precedente in materia: un più intenso collegamento con le popolazioni residenti all'interno dell'area protetta e l'adozione dello strumento pianificatorio per la gestione dell'area stessa.

### *3.c) Gli strumenti di protezione degli interessi socio-economici delle popolazioni residenti*

Diversi sono gli strumenti adottati dalla legge quadro per offrire una tutela ed uno spazio maggiore agli interessi socio-economici dei residenti. In questa direzione si pone anzitutto, come abbiamo visto, la introduzione nell'organigramma dell'Ente parco, dell'organo "*Comunità del parco*", costituita, ai sensi dell'art. 10 della legge quadro, dai Presidenti delle Regioni e delle Province, dai Sindaci dei Comuni e dai Presidenti delle Comunità montane nel cui territorio sono comprese le aree del parco.

La Comunità del parco è chiamata dall'art. 14 della legge quadro, a redigere il "*piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili*" finalizzato a promuovere le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività residenti all'interno del parco e nei territori adiacenti, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco medesimo. Per quanto riguarda l'*iter* formativo del piano pluriennale economico e

sociale, l'originaria disciplina contenuta nell'art. 14 della legge quadro è stata modificata dalla legge n. 426 del 1998, nella direzione di garantire un maggior coinvolgimento della Comunità del parco anche nella redazione del piano del parco che, come vedremo, rappresenta lo strumento principale della gestione del territorio del parco. L'art. 2 della legge del 1998, al comma 31, prevede infatti la redazione contestuale del piano pluriennale economico e sociale e del piano del parco.

L'art. 14 della legge quadro, al secondo comma, descrive il contenuto del *piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili*, e in questa direzione stabilisce che il piano possa prevedere in particolare: *la concessione di sovvenzioni a privati e Enti locali; la predisposizione di attrezzature, impianti di depurazione e per il risparmio energetico; servizi ed impianti di carattere turistico-naturalistico da gestire in proprio o da concedere in gestione a terzi sulla base di atti di concessioni alla stregua di specifiche convenzioni; l'agevolazione o la promozione, anche in forma cooperativa, di attività tradizionali artigianali, agro-silvo-pastorali, culturali, servizi sociali e biblioteche, restauro, anche di beni naturali, e ogni altra iniziativa atta a favorire, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco, lo sviluppo del turismo e delle attività locali connesse*. Lo stesso art. 14 precisa inoltre che *una quota parte di tali attività deve consistere in interventi diretti a favorire l'occupazione giovanile ed il volontariato, nonché l'accessibilità e la fruizione, in particolare per i portatori di handicap*. La disposizione riconosce all'Ente parco la possibilità, per le finalità di cui al comma 3, di concedere, a mezzo di specifiche convenzioni, l'uso del proprio nome e del proprio emblema a servizi e prodotti locali che presentino requisiti di qualità e che soddisfino le finalità del parco. L'art. 14 contempla infine la possibilità per l'Ente parco di organizzare, d'intesa con la Regione o le Regioni interessate, speciali corsi di formazione al termine dei quali rilascia il titolo ufficiale ed esclusivo di *"guida del parco"*.

Un altro strumento deputato a valorizzare gli interessi delle popolazioni residenti all'interno del territorio del parco è descritto all'art. 7 della legge quadro, e consiste nella attribuzione ai Comuni e alle Province il cui territorio è compreso in tutto o in parte entro i confini del parco, di una priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali per la realizzazione nel territorio del parco di particolari opere ed impianti. Lo stesso art. 7 contempla l'attribuzione ai privati singoli o associati che intendono realizzare iniziative produttive o di servizio compatibili con le finalità istitutive del parco, di una priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali.

### *3.d) Gli strumenti di gestione del territorio del parco: il piano del parco*

Come abbiamo visto la legge quadro si prefigge l'obiettivo di



introdurre nella gestione delle aree protette lo strumento della pianificazione: in linea con questa impostazione di fondo, la parte II del provvedimento dedica ampio spazio alla individuazione degli strumenti di gestione del parco che identifica nel “*piano del parco*” e nel “*regolamento del parco*”.

La configurazione che la legge quadro fa del *piano del parco*, la cui disciplina è contenuta all’art. 12, risponde al modulo operativo del c.d. “*zoning*”: essa comporta cioè la suddivisione del territorio del parco in più settori connotato ciascuno autonomamente in relazione alle proprie caratteristiche. All’art. 12 la legge quadro

indica le finalità cui deve ispirarsi la redazione del piano che identifica nel *“perseguimento dei valori naturali e ambientali presenti all'interno del territorio del parco”*.

Questa formulazione originaria delle finalità del piano è stata successivamente modificata ad opera della legge 9 dicembre 1998, n. 426 *“Nuovi interventi in campo ambientale”*: l'art. 2, comma 30, di quest'ultimo provvedimento stabilisce infatti che *“attraverso il piano l'Ente parco persegue la tutela dei valori naturali e ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali”*. La nuova legge ha operato dunque una evidente estensione della protezione offerta dal piano del parco originariamente limitata ai valori ambientali, a quelli culturali storici e antropologici presenti all'interno del territorio del parco, nonché alle tradizioni, usi, costumi consuetudini della popolazione residente. Si registrano precedenti in questa direzione: in tal senso infatti si era orientata la giurisprudenza sia della Corte costituzionale che del Consiglio di Stato. La Corte costituzionale, con sentenza 15 luglio 1994, n. 302 aveva affermato che *“nel concetto di area protetta è rintracciabile un centro di imputazione di una serie di valori non meramente naturalistici, ma anche culturali, educativi e ricreativi in una corretta e moderna concezione dell'ambiente”*. A sua volta, il Consiglio di Stato, sez. IV, con sentenza 14 luglio 1981, n. 422, aveva affermato che *“è legittimo il provvedimento di ampliamento del perimetro del parco nazionale di Abruzzo nella parte in cui incorpora nel parco e assoggetta al suo regime insediamenti e strutture urbanistiche in quanto le finalità del parco non si limitano alla conservazione della flora e della fauna, ma attengono altresì allo sviluppo del turismo e dell'industria alberghiera”*.

La legge quadro, all'art. 12, offre indicazioni relative al contenuto del piano, ed afferma che esso ha ad oggetto: *“l'organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela, vincoli, destinazioni di uso pubblico o privato e norme di attuazione relative con riferimento alle varie aree o parti del piano; l'individuazione di sistemi di accessibilità veicolare e pedonale con particolare riguardo ai percorsi, accessi e strutture riservati ai disabili, ai portatori di handicap e agli anziani; la realizzazione di sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agro-turistiche; la definizione di indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere”*. In sintonia con il principio dello zoning che ispira la sua configurazione, il piano, alla luce dell'art. 12, suddivide il territorio del parco in quattro aree identificate in base al diverso

grado di protezione: *riserve integrali*, *riserve generali orientate*, *aree di protezione* e, infine, *aree di promozione economica e sociale*. La norma offre anche la definizione delle diverse tipologie di area in cui è suddiviso il territorio del parco: le *riserve integrali* sono aree nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità; le *riserve generali orientate* sono aree nelle quali è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio, ma dove possono essere consentite le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente

necessarie, nonché interventi di gestione delle risorse naturali a cura dell'Ente parco, e sono altresì ammesse opere di manutenzione delle opere esistenti, ai sensi delle lettere a) e b) del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457; le *aree di protezione* sono aree nelle quali, in armonia con le finalità istitutive ed in conformità ai criteri generali fissati dall'Ente parco, possono continuare, secondo gli usi tradizionali ovvero secondo metodi di agricoltura biologica, le attività agro

– silvo – pastorali, nonché di pesca e raccolta di prodotti naturali, ed è incoraggiata anche la produzione artigianale di qualità, e dove sono ammessi gli interventi autorizzati ai sensi delle lettere a), b) e c) del primo comma dell'articolo 31 della citata legge n. 457 del 1978, salvo l'osservanza delle norme di piano sulle destinazioni d'uso; le *aree di promozione economica e sociale* sono aree facenti parte del medesimo ecosistema, più estesamente modificate dai processi di antropizzazione, nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori.

Per quanto attiene all'*iter* formativo del piano del parco si ricorda che, alla luce delle modifiche apportate alla legge quadro dall'art. 2, commi 29 e 30, della legge 9 dicembre 1998, n. 426, il Consiglio direttivo del parco e la Comunità del parco elaborano contestualmente e attraverso reciproche consultazioni, il piano del parco e il piano pluriennale economico e sociale.

L'art. 12 della legge quadro afferma un principio molto importante in relazione al piano del parco, e cioè che il piano prevale su ogni altro strumento pianificatorio inerente al territorio del parco.

### *3.e) Gli strumenti di gestione del territorio del parco: il regolamento del parco*

Il secondo strumento di gestione del territorio del parco è il *regolamento del parco* la cui disciplina è contenuta nell'art. 11 della legge quadro. Questa disposizione indica anzitutto qual è l'oggetto del regolamento che identifica nella "*individuazione delle attività consentite e di quelle vietate all'interno del territorio del parco*". La stessa disposizione indica anche quali sono le finalità del regolamento che identifica nello scopo di "*garantire il perseguimento delle finalità di cui all'art. 1 e il rispetto delle caratteristiche proprie di ogni parco*". Questa versione originaria della norma è stata modificata dall'art. 2, comma 28, della legge 9

dicembre 1998,

n. 426, ai sensi del quale *“il regolamento del parco ha lo scopo di garantire il perseguimento delle finalità di cui all’art. 1 e il rispetto delle caratteristiche naturali, paesistiche, antropologiche, storiche e culturali locali”*. La stessa norma inoltre inserisce nell’art. 11 della legge quadro, il comma 2 bis, in forza del quale *“il regolamento del parco valorizza altresì gli usi, i costumi, le consuetudini e le attività tradizionali delle popolazioni residenti sul territorio, nonché le espressioni culturali proprie e caratteristiche dell’identità delle comunità locali e ne prevede la tutela anche mediante disposizioni che autorizzino l’esercizio di attività particolari collegate agli usi, ai costumi e alle consuetudini suddette, fatte salve le norme in materia di divieto di attività venatoria previste dal presente articolo”*.

L'art. 11 della legge quadro indica il contenuto del regolamento ed afferma che allo scopo di garantire il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 e il rispetto delle caratteristiche proprie di ogni parco, il regolamento del parco disciplina in particolare: *“la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti; lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali; il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto; lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative; lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e bio-sanitaria; i limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere, nell'ambito della legislazione in materia; lo svolgimento delle attività da affidare a interventi di occupazione giovanile, di volontariato, con particolare riferimento alle comunità terapeutiche, e al servizio civile alternativo; l'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap-anziani”*. L'art. 11 della legge quadro fa riferimento anche alle attività il cui esercizio all'interno del territorio del parco è vietato: la disposizione infatti stabilisce che *“salvo quanto previsto dal comma 5, nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat”*. Segue poi un elenco di specifiche attività che sono vietate: *“la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali; la raccolta ed il danneggiamento delle specie vegetali, salvo nei territori in cui sono consentite le attività agro-silvopastorali; l'introduzione di specie estranee, vegetali o animali, che possano alterare l'equilibrio naturale; l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonché l'asportazione di minerali; la modificazione del regime delle acque; lo svolgimento di attività pubblicitarie al di fuori dei centri urbani, non autorizzate dall'Ente parco; l'introduzione e l'impiego di qualsiasi mezzo di distruzione o di alterazione dei cicli bio-geo-chimici; l'introduzione, da parte di privati, di armi, esplosivi e qualsiasi mezzo distruttivo o di cattura, se non autorizzati; l'uso di fuochi all'aperto; il sorvolo di velivoli non autorizzati, salvo quanto definito dalle leggi sulla disciplina del volo”*.

L'art. 11 riconosce all'Ente parco la possibilità di stabilire, attraverso il regolamento, delle deroghe ai divieti previsti dal suo terzo comma suindicati; specificando in particolare per quanto riguarda la lettera a) del medesimo comma 3, che il regolamento del parco può prevedere eventuali prelievi faunistici ed eventuali abbattimenti selettivi, necessari per ricomporre squilibri ecologici

accertati dal-l'Ente parco, precisando però che prelievi e abbattimenti devono avvenire per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'Ente parco medesimo ed essere attuati dal suo personale o da persone all'uopo dallo stesso espressamente autorizzate.

La legge quadro contempla all'art. 30 una serie di sanzioni, di tipo amministrativo e di tipo penale, che devono essere irrogate in presenza della violazione dei suddetti divieti. Ai sensi dell'art. 29 della legge quadro, al Presidente del parco è riconosciuto un potere di controllo su eventuali attività esercitate in difformità dal piano del regolamento e del nulla osta.

### 3.f) Il “nulla osta”

Il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto, alla luce dell'art. 13 della legge quadro, al preventivo “nulla osta” rilasciato dall'Ente parco. Funzione del nulla osta è quella di *verificare la conformità dell'intervento alle disposizioni del piano e del regolamento e la compatibilità delle opere e delle attività proposte con i valori tutelati dal parco.*

Il nulla osta si configura giuridicamente come un provvedimento di autorizzazione amministrativa, alla quale è subordinato il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi od opere all'interno del parco. In ordine al rapporto tra il nulla osta ed altre tipologie di concessioni o autorizzazioni la giurisprudenza ha chiarito che il nulla osta non annulla le competenze di altre Autorità preposte alla pianificazione del territorio compreso all'interno dei confini del parco: di conseguenza eventuali opere da eseguire all'interno di quest'ultimo continueranno ad essere soggette, oltre che al preventivo nulla osta dell'Ente parco, anche alle varie autorizzazioni paesistiche ed urbanistiche rilasciate dalle Autorità amministrative rispettivamente competenti. In questa direzione si ricorda la sentenza della Corte di cassazione, Sez. penale, 11 gennaio 2000, n. 83, la quale ha affermato che “*per la realizzazione di interventi, opere e costruzioni in aree protette occorrono tre distinti ed autonomi provvedimenti: la concessione edilizia, l'autorizzazione paesaggistica ed il nulla osta dell'Ente parco. Questi atti amministrativi mantengono la loro autonomia ad ogni effetto ivi compreso quello sanzionatorio. Ne deriva che in tali casi sono applicabili sia la legge 8 agosto 1985, n. 431, sia la legge quadro del 1991, in quanto le due discipline concorrono. La istituzione dell'Ente parco non fa venire meno la necessità dell'autorizzazione paesaggistica*”. Un certo contrasto giurisprudenziale si registra invece sulla necessità del nulla osta nei casi in cui non siano stati ancora approvati il piano ed il regolamento del parco. La Corte di cassazione, Sez.pen., con sentenza 19 ottobre



1995, n. 1040, ha affermato che *“fino alla approvazione del piano e del regolamento del parco non sono applicabili gli artt. 13 e 30 della legge quadro e quindi non è imputabile né il Sindaco per aver rilasciato una concessione edilizia per la costruzione di un edificio all’interno del perimetro del parco nazionale d’Abruzzo, in assenza del nulla osta dell’Ente parco in violazione degli artt.13 e 30*

*della legge, né i titolari del manufatto per l'illecito urbanistico". Di segno contrario altre sentenze della stessa Corte di cassazione, Sez. penale, 19 marzo 1998, n. 3443, e 11 ottobre 1999, n. 11537, le quali hanno affermato che "per i parchi già esistenti il nulla osta di cui all'art. 13 non è condizionato all'approvazione del nuovo piano e del nuovo regolamento".*

### *3.g) Le aree protette regionali*

La terza parte della legge quadro è dedicata alla disciplina delle aree protette regionali e si ispira alle stesse finalità che sono state realizzate nella prima e nella seconda parte della stessa legge: rafforzare il collegamento dell'Ente parco con le popolazioni residenti all'interno del suo territorio, e adottare lo strumento della pianificazione nella gestione dell'area protetta.

Il dettato legislativo in questa terza parte della legge è molto laconico. Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, la legge quadro si limita ad indicare, all'art. 22, 2° comma, alcuni principi fondamentali che devono essere seguiti nella creazione e nella gestione delle aree protette: la partecipazione degli Enti locali alla istituzione ed alla gestione delle aree protette, la pubblicità degli atti relativi alla istituzione di aree protette; la adozione del piano per il parco.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario la legge quadro, all'art. 22, 1° comma, lett. a), b), c), d) ed e), contempla un modello organizzativo più stringente, ispirato anch'esso ad una serie di principi fondamentali: la istituzione del parco con legge regionale, sulla base di un documento di indirizzo redatto con la partecipazione delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane; la individuazione del soggetto che gestisce il parco che deve essere comunque un'organizzazione autonoma dalla Regione e dotata di un suo statuto; la delineazione di una organizzazione *standard* con possibilità per la Regione di strutturare in modo diverso gli organi indicati e di aggiungerne altri; la individuazione degli strumenti di pianificazione territoriale che devono essere adottati obbligatoriamente, e che la norma identifica nel piano per il parco e nel piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili.

## **4. I principi generali in materia di aree protette dettati dalla legge 15 dicembre 2004, n. 308**

La legge 15 dicembre 2004, n. 308 *“Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”*, include, all’art. 1, lett. d) la *“gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna”* tra i settori in ordine ai quali il Governo è chiamato ad emanare uno o più decreti legislativi o testi unici finalizzati al riordino, coordinamento e integrazione della legislazione vigente. La legge all’art. 1, 9° comma, lett. d), indica una serie di principi fondamentali ai quali deve ispirarsi il Governo nella redazione di decreti legislativi o di testi unici in materia di aree protette, così identificati: a) *confermare le finalità della legge 6 dicembre 1991, n. 394*; b) *estendere, nel rispetto dell’autonomia degli Enti locali e della volontà delle popolazioni residenti e direttamente interessate, la percentuale di territorio sottoposto a salvaguardia e valorizzazione ambientale mediante l’inserimento di ulteriori aree, terrestri e marine, di particolare pregio*; c) *articolare, con adeguata motivazione, e differenziare le misure di salvaguardia in relazione alle specifiche situazioni territoriali*; d) *favorire lo sviluppo di forme di autofinanziamento tenendo in considerazione le diverse situazioni geografiche, territoriali e ambientali delle aree protette*; e) *favorire l’uso efficiente ed efficace delle risorse assegnate alle aree protette dallo Stato, dalle Regioni e dagli Enti locali*; f) *favorire la conclusione di accordi di programma con le organizzazioni più rappresentative dei settori dell’industria, dell’artigianato, dell’agricoltura, del commercio e del terzo settore, finalizzati allo sviluppo economico-sociale e alla conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale delle aree*; g) *prevedere che, nei territori compresi nei parchi nazionali e nei parchi naturali regionali, i vincoli disposti dalla pianificazione paesistica e quelli previsti dall’art.1 quinquies del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, decadano con l’approvazione del piano del parco o delle misure di salvaguardia disposte in attuazione di leggi regionali*; h) *nei territori residuali dei Comuni parzialmente compresi nei parchi nazionali e nei parchi naturali regionali, provvedere ad una nuova individuazione delle aree e dei beni soggetti alla disciplina di cui all’art. 1 quinquies del citato decreto legge n. 312 del 1985, convertito con modificazioni nella legge n. 431 del 1985*; i) *armonizzare e coordinare le funzioni e le competenze previste dalle convenzioni internazionali e dalla normativa comunitaria per la conservazione della bio-diversità*.



## VI LA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI ACQUE

FONTI NORMATIVE: Legge 18 maggio 1989, n. 183 *“Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”*; Legge 5 gennaio 1994, n. 36 *“Disposizioni in materia di risorse idriche”*.

SOMMARIO: 1. Il profilo storico della normativa. – 2. I più recenti interventi del legislatore italiano.

### 1. Il profilo storico della normativa

Il percorso legislativo seguito dal legislatore italiano in materia di acque è assai lungo e complesso. Le ragioni di questa complessità sono legate a due circostanze: anzitutto i vari provvedimenti che si sono susseguiti in materia si sono di volta in volta conformati alla evoluzione che ha caratterizzato la concezione, accolta dal legislatore, della risorsa naturale acqua, che non è solo un bene produttivo, ma è una risorsa alimentare vitale ed è anche un bene che ha valore ambientale; in secondo luogo, diverse sono state nel tempo le ragioni che hanno spinto il legislatore a disciplinare questo settore, esigenze di difesa dalle acque, esigenze di protezione delle acque ai fini della loro utilizzazione come bene produttivo, esigenze di protezione delle acque come bene ambientale.

Con il codice civile del 1865 ha inizio la legislazione in materia di acque nel nostro ordinamento: alla luce di quel codice (art. 427) tutti i corsi d'acqua sono di proprietà privata, ad eccezione dei fiumi e dei torrenti che sono beni demaniali. Il codice inizia a tutelare la funzione produttiva dell'acqua laddove stabilisce (art. 544) che *“sorgendo controversia fra i proprietari a cui l'acqua può essere utile, l'Autorità giudiziaria deve conciliare l'interesse dell'agricoltura e dell'industria coi riguardi dovuti alla proprietà”*. Nella direzione del riconoscimento della funzione pubblica e non solo strettamente privata che le acque rivestono, si pone la legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. f, che al Titolo III *“Delle acque soggette alla Pubblica Amministrazione”*, amplia rispetto al codice la categoria delle acque pubbliche, comprendendo in essa anche i rivi,

fossati e colatoi (art. 102), richiede la concessione per la derivazione delle acque pubbliche, ed affida al Governo la suprema tutela sulle acque pubbliche e la ispezione sui relativi lavori.

Nella legislazione che si colloca tra la fine dell'ottocento e gli inizi del novecento, si registra nel nostro ordinamento una legislazione che è finalizzata a salvaguardare la popolazione da eventi dannosi legati all'acqua attraverso la predisposizione di misure strutturali idonee. In quest'ottica si pongono la legge 25 giugno 1882, n. 869, che prevede opere di bonifica di laghi, stagni, paludi e terre paludose ai fini igienico-sanitari di lotta alla malaria; la legge n. 3256 del 1923, il cui art. 9 stabilisce che le opere di bonifica idraulica devono comprendere anche le opere per assicurare il grado di umidità necessario per le colture, a fini igienico ed economico; da ultimo, con la stessa finalità igienico ed economica, il R.D. 13 febbraio 1933, n. 215 che contiene il *Testo unico sulla bonifica integrale* – dove per bonifica integrale si intende l'intervento in cui si realizzano strettamente connesse, opere idrauliche e sanitarie ed opere agrarie e tutti gli interventi ritenuti necessari al riassetto generale di determinati territori dissestati per qualunque causa – e disciplina le opere di difesa dalle acque, di provvista e di utilizzazione agricola. Si rafforza in questo periodo il riconoscimento della funzione pubblica e non solo strettamente privata che le acque rivestono, e su questa linea il R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775 “*Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici*”, all'art. 1 stabilisce che “*Sono pubbliche tutte le acque sorgenti fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano o acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse*”. Lo stesso provvedimento, all'art. 2, riconosce la possibilità di derivare ed utilizzare acqua pubblica a coloro che posseggono un titolo legittimo, a coloro che per tutto il trentennio anteriore al 1884 hanno derivato ed utilizzato acqua pubblica e che ne ottengono regolare concessione: le concessioni di derivazione previste dal Testo unico sono quelle per forza motrice, per acqua potabile, per irrigazione, per bonificazione per colmata, a scopo di piscicoltura. Nella direzione della espansione della categoria delle acque pubbliche, e comunque nel rafforzamento della finalità pubblica del suo utilizzo, identificata però nei soli fini produttivi, si colloca il codice civile del 1942: ai sensi dell'art. 822 “*appartengono al demanio pubblico i fiumi, i torrenti, i laghi, e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia*”; a loro volta gli artt. da 909 a 921 si riferiscono alle acque private. Tra queste norme alcune in particolare appaiono finalizzate a privilegiare la finalità economica generale che le acque rivestono: emblematico in

tal senso l'art. 912 "*Conciliazione di opposti interessi*", in forza del quale "*se sorge controversia tra i proprietari a cui un'acqua non pubblica può essere utile, l'autorità giudiziaria deve valutare l'interesse dei singoli proprietari nei loro rapporti e rispetto ai vantaggi che possono derivare all'agricoltura o all'industria*". A partire dagli anni cinquanta si sostiene l'adozione di un metodo pianificatorio nella gestione del patrimonio idrico: le leggi 19 marzo 1952, n. 194 e 25 gennaio 1962, n. 11, prevedevano un piano orientativo e un piano di attuazione per la sistematica regolamentazione dei corsi d'acqua; negli anni sessanta si favorisce lo sviluppo della pratica irrigua attraverso una politica di opere pubbliche e di incentivi alle imprese agricole.



A partire dagli anni settanta muta radicalmente l'approccio del legislatore alla materia delle acque: le acque non sono più viste solo come un elemento naturale da cui difendersi o da sfruttare economicamente, ma appaiono come una risorsa naturale non facilmente riproducibile e dunque non illimitata, che deve essere tutelata. Si colloca in questa fase della politica legislativa in materia di acque la normativa mirata a tutelare le acque dall'inquinamento di cui alla legge 10 maggio 1976, n. 319 *"Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento"*, c.d. *"legge Merli"*, che sarà poi modificata, come vedremo, dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, a sua volta modificato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258.

## **2. I più recenti interventi del legislatore italiano**

Negli anni ottanta il quadro normativo muta di nuovo, questa volta nella direzione di elaborare una disciplina delle acque più organica, mirata a cogliere delle stesse i diversi profili da tutelare, nell'ottica di conciliare la protezione della valenza economica del bene acqua con la tutela della sua valenza ambientale. La legge 18 maggio 1989, n. 183 *"Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo"* indica gli obiettivi da perseguire nella disciplina delle acque: *la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale*. La legge inoltre si occupa della pianificazione dei bacini idrografici riguardo sia alla quantità che alla qualità delle acque. Vengono individuati una serie di interventi finalizzati a perseguire tali obiettivi: interventi di tipo idrogeologico, idraulico, idraulico-forestale, idraulico-agrario, di forestazione e di bonifica, opere di depurazione degli effluenti urbani, industriali ed agricoli, miglioramento della rete idraulica, irrigua e idrica.

Su questa linea si colloca anche la legge 5 gennaio 1994, n. 36 *"Disposizioni in materia di risorse idriche"* c.d. *"legge Galli"*. Al fine di garantire una adeguata protezione della limitata risorsa acqua nell'interesse pubblico, il provvedimento stabilisce anzitutto, all'art. 1, che *"tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal suolo sono pubbliche"*: di conseguenza per poter utilizzare l'acqua è sempre necessaria una concessione della Pubblica Amministrazione. Restano liberi, ai sensi dell'art. 28 della legge, solo la raccolta delle acque piovane in invasi o cisterne al servizio di fondi agricoli o di singoli edifici, e l'utilizzo (purché compatibile con l'equilibrio del demanio idrico) delle acque

sotterranee per usi domestici.

La valenza ambientale dell'acqua è colta in modo significativo dalla legge: già in apertura, all'art. 1, si trova l'affermazione che *“le acque costituiscono una risorsa che deve essere salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà”*: in questa direzione, in applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, viene stabilito

che “*qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale*”, e si afferma inoltre che “*gli usi delle acque sono indirizzati al risparmio ed al rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell’ambiente, l’agricoltura, la flora e la fauna acquatiche*”. La legge definisce i criteri per l’organizzazione delle strutture che devono gestire le risorse idriche e disciplina in modo integrato l’intero ciclo di utilizzo dell’acqua, dall’approvvigionamento alla depurazione.

In materia di acque è poi da ricordare il d.l. 11 novembre 2002, n. 251 convertito nella legge 10 gennaio 2003, n. 1 “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 11 novembre 2002, n. 251, recante Misure urgenti in materia di amministrazione della giustizia*” che ha abolito i giudici speciali in materia di acque, cioè i Tribunali regionali delle acque pubbliche, istituiti con il d.l. n. 2161 del 1919, competenti in materia di diritti soggettivi, ed il Tribunale superiore delle acque pubbliche, istituito con il d.lgt n. 1664/1916, che rivestiva il ruolo di giudice di appello in materia di diritti soggettivi e di giudice di unico grado in materia di interessi legittimi, ed ha ripartito la competenza in materia di acque tra giudici ordinari e giudici amministrativi.

## VII LA TUTELA DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO

**FONTI NORMATIVE:** Legge 10 maggio 1976, n. 319 *“Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento”*; Legge 8 ottobre 1976, n. 590; Legge 24 dicembre 1979, n. 650, *“Integrazioni e modifiche delle leggi 16 aprile 1973, n. 171 e 10 maggio 1976, n. 319, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento”*; Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 *“Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della Direttiva 91/271/CEE e della Direttiva 91/676/CEE”*; Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258 *“Disposizioni correttive e integrative del D.lg. 152/99, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'art. 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128”*; Direttiva 2000/60 CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000 *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*.

**SOMMARIO:** 1. La legge n. 319 del 1976, c.d. *“legge Merli”*. – 2. La legge n. 650 del 1979, c.d. *“legge Merli bis”*. – 3. Il piano di risanamento delle acque. – 4. La disciplina vigente. – 4.a) *Finalità ed ambito di applicazione*. – 4.b) *Gli obbiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione*. – 4.c) *La disciplina degli scarichi*. – 4.d) *Il regime di autorizzazione agli scarichi*. – 4.e) *Le sanzioni*. – 4.f) *Il piano di tutela delle acque*. – 4.g) *L'utilizzazione agronomica dei reflui agricoli*. – 5. La Direttiva CE n. 2000/60. – 6. Nuove prospettive della legislazione italiana in materia.

### 1. La legge n. 319 del 1976, c.d. *“legge Merli”*

Per inquinamento delle acque si intende ogni alterazione delle proprietà chimiche, fisiche e biologiche dell'acqua, ovvero l'immissione in essa di sostanze, solide, liquide e gassose, cui consegue la inutilizzabilità per successivi usi (domestici, industriali, agricoli, commerciali, sportivi) ovvero un danno od un pericolo per beni di primaria importanza, quali la salute pubblica ed il patrimonio ecologico.

Prima degli anni settanta in Italia non esisteva una disciplina specifica in materia di inquinamento idrico, ma solo una legislazione frammentaria, caratterizzata da stratificazione di norme, di varie

epoche e di varie fonti, statali e regionali. Una svolta nella disciplina della materia si registra con la legge 10 maggio 1976, n. 319, “*Norme per la tutela delle acque dall’inquinamento*”, comunemente nota come «*legge Merli*», che abroga espressamente tutta la normativa previgente direttamente

o indirettamente in contrasto con le sue prescrizioni, e che ha introdotto, per la prima volta all'interno del nostro ordinamento, una disciplina degli scarichi avente portata generale, con l'obiettivo di offrire una sistemazione globale al problema della tutela delle acque dall'inquinamento e di superare così la frammentarietà e l'incertezza delle precedenti normative in materia. Questo carattere di tendenziale completezza che caratterizza la legge Merli emerge inequivocabilmente dalla conformazione del suo titolo IV, dove viene introdotta, con applicazione estesa a tutto il territorio nazionale, una disciplina unica che coinvolge nelle sue prescrizioni gli scarichi di qualsiasi tipo pubblici o privati, diretti o indiretti, in tutte le acque superficiali e sotterranee, interne o marine, sia pubbliche che private, nonché in fognature, nel suolo e nel sottosuolo. Questa disciplina è basata sulla previsione di un dettagliato procedimento di autorizzazione per gli scarichi e sulla indicazione di rigorosi limiti di accettabilità di determinati parametri riferibili allo scarico (ph., temperatura, colore, odore, sostanze contenute) previsti nelle tabelle allegate alla legge medesima.

La legge offre la definizione di scarico intendendo come tale qualsiasi immissione, diretta o indiretta, in un corpo ricettore di sostanze di scarto provenienti da insediamenti produttivi o civili, caratterizzata da stabilità e permanenza. Nell'ottica della valutazione della portata inquinante dello scarico, viene dunque introdotta una distinzione in ordine alle fonti dalle quali gli scarichi hanno origine, tra insediamenti c.d. «civili» e insediamenti c.d. «produttivi», alla quale corrisponde una serie di prescrizioni diversificate in funzione delle due tipologie di insediamenti, che assoggettano i secondi a misure di carattere autorizzatorio e sanzionatorio assai più restrittive rispetto a quelle riservate ai primi.

Alla previsione di questa sostanziale ed importante diversificazione delle due tipologie di insediamento non corrisponde, peraltro, nel testo originario della legge, una precisa definizione di che cosa si intenda per insediamento civile e per insediamento produttivo. Questa ingiustificata lacuna della normativa è stata foriera di una inevitabile serie di questioni interpretative che hanno, a loro volta, creato problemi nella concreta applicazione delle sue disposizioni, ed hanno coinvolto anche l'aspetto relativo all'inquadramento delle imprese agricole come insediamenti civili o produttivi nell'ipotesi in cui dall'esercizio delle medesime derivino scarichi inquinanti. In questa direzione, come è ovvio, il profilo che si è da subito prospettato come il punto nodale del dibattito è stato quello del trattamento giuridico da riservare alle imprese zootecniche, tradizionalmente caratterizzate da un maggiore impatto

inquinante rispetto alle imprese di coltivazione, con riferimento, in particolare, a quelle a carattere intensivo, relativamente alle quali il collegamento con il fondo è minimo, con la conseguenza di una limitata capacità di assorbimento da parte del fondo medesimo dei liquami provenienti dall'allevamento.

Una soluzione al problema è stata offerta dalla legge 8 ottobre 1976, n. 590: tale legge ha definito come “*insediamento produttivo*” uno o più edifici od installazioni collegati tra di loro in un’area determinata dalla quale abbiano origine uno

o più scarichi terminali e nella quale si svolgono prevalentemente, con carattere di stabilità e permanenza, attività di produzione di beni; e come “*insediamento civile*”, uno o più edifici od installazioni collegati tra di loro in un’area determinata dalla quale abbiano origine uno o più scarichi terminali, ed adibiti ad abitazione

o allo svolgimento di attività alberghiera, turistica, sportiva, ricreativa, scolastica, sanitaria, a prestazione di servizi ovvero ad ogni altra attività che dia origine esclusivamente a scarichi terminali assimilabili a quelli provenienti da insediamenti abitativi. Le imprese agricole di cui all’art. 2135 del codice civile sono considerate insediamenti civili.

La circostanza che l’art. 1 *quater*, di tale provvedimento abbia esteso indiscriminatamente la qualifica di insediamento civile, con conseguente applicazione del relativo trattamento giuridico di favore, a tutte le imprese qualificabili come agricole ai sensi dell’art. 2135 del codice civile, ha sollecitato quell’atteggiamento fortemente critico con il quale gli interpreti hanno accolto l’interpretazione autentica del significato dei termini insediamento civile e insediamento o complesso produttivo conati dalla legge, soprattutto in considerazione delle particolari caratteristiche che nell’alveo delle imprese agricole, connotano l’attività zootecnica a carattere intensivo.

## **2. La legge n. 650 del 1979, c.d. “legge Merli bis”**

La pressione operata dalla dottrina, dalla giurisprudenza, e dalla stessa Pubblica Amministrazione (v. circolare interministeriale 29 dicembre 1976, n. 85) a favore della introduzione di una limitazione alla configurazione delle imprese agricole come insediamenti civili, in relazione alle attività di allevamento a carattere intensivo, hanno indotto il legislatore ad intervenire di nuovo sull’argomento con la legge 24 dicembre 1979, n. 650 “*Integrazioni e modifiche delle leggi 16 aprile 1973, n. 171 e 10 maggio 1976, n. 319, in materia di tutela delle acque dall’inquinamento*”, nota come “*legge Merli bis*”, anche se non in modo diretto, bensì attraverso l’attribuzione al Comitato interministeriale di cui all’art. 3 della legge Merli, costituito dai Ministri dei Lavori pubblici, della Marina mercantile, della Sanità, e



dai Ministri di volta in volta competenti per le singole materie oggetto di deliberazione, sentite le Regioni e le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, del compito di definire, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge medesima, le imprese agricole da considerare insediamenti civili.

Alla luce della delibera emanata dal Comitato interministeriale l'8 maggio 1980, sono considerati insediamenti civili, ai sensi e per gli effetti della legge Merli e successive modificazioni, le imprese agricole che diano luogo a scarico terminale ed abbiano le seguenti caratteristiche: a) imprese dirette esclusivamente alla coltivazione del fondo e/o alla silvicoltura; b) imprese dedite all'allevamento di bovini, equini, ovini e suini, che dispongano in connessione con l'attività di allevamento di almeno un ettaro di terreno agricolo per ogni quaranta quintali di peso vivo del bestiame; c) imprese dedite ad allevamenti avicoli e cunicoli, che dispongano in connessione con l'attività di allevamento di almeno un ettaro di terreno agricolo per ogni quaranta quintali di peso vivo del bestiame; imprese di cui ai precedenti punti a), b) e c) che esercitano anche attività di trasformazione e di valorizzazione della produzione che siano inserite con carattere di normalità e di complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale; in ogni caso la materia prima lavorata dovrà pervenire per almeno due terzi dall'attività di coltivazione del fondo. Le imprese zootecniche che svolgono la loro attività secondo modalità che non coincidono con il criterio suddetto vengono automaticamente ricondotte alla categoria degli insediamenti produttivi e, di conseguenza, sottoposte alla disciplina più rigorosa riservata dalla legge a questi ultimi.

### **3. Il piano di risanamento delle acque**

Al fine di realizzare la sua finalità di tutela delle acque dall'inquinamento, la legge Merli, oltre alla complessa disciplina del controllo degli scarichi, ha adottato anche lo strumento pianificatorio, che si identifica nel piano generale di risanamento delle acque, e nei piani regionali di risanamento delle acque. Per la predisposizione del piano generale di risanamento delle acque da parte dello Stato, l'art. 7 prevede che da parte delle Regioni *“siano rilevate le caratteristiche idrologiche, chimiche, fisiche e biologiche ed il loro andamento nel tempo (lett.a) e tutti gli usi diretti o indiretti in atto: utilizzazioni o derivazioni o scarichi (lett.b)”*, dati che *“dovranno essere aggiornati ogni due anni”* e che saranno, appunto utilizzati per la redazione del piano generale.

Il piano regionale di risanamento delle acque, invece, da presentare allo Stato (Ministero dell'Ambiente) entro il 31 marzo 1982 (art. 8, comma 1) *“deve essere predisposto dalla Regione sentiti i Comuni interessati”* ed essere comprensivo: *“a) della rilevazione dello stato di fatto delle acque attinenti ai servizi*

*pubblici di acquedotto, fognature e depurazione (con individuazione del fabbisogno di opere per questi servizi); b) della definizione dei criteri di attuazione; delle fasi temporali di intervento e dei relativi limiti intermedi di accettabilità per tutti i tipi di scarichi; c) dell'indicazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi di cui si è parlato e dell'organizzazione delle relative strutture tecnico-amministrative e di controllo degli scarichi”.*

#### 4. La disciplina vigente

Alcuni più recenti provvedimenti hanno segnato una svolta nella regolamentazione del settore: il riferimento è alla disciplina della tutela delle acque dall'inquinamento contenuta nel d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, così come corretto ed integrato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258. Il decreto in esame prevede l'abrogazione di gran parte dei suoi precedenti legislativi, tra i quali, ai nostri fini, la legge Merli e la legge Merli *bis* del 1979, e toglie così, anche se implicitamente, efficacia al provvedimento del Comitato interministeriale, pur facendo salve le norme regolamentari e tecniche emanate ai sensi delle disposizioni abrogate, che restano in vigore ove compatibili con gli allegati al nuovo decreto e fino all'adozione di specifiche normative in materia. Il decreto recepisce due fondamentali Direttive comunitarie: la Direttiva 91/271 CEE del Consiglio del 21 maggio 1991, *concernente il trattamento delle acque reflue urbane*, e la Direttiva 91/676 CEE del Consiglio del 12 dicembre 1991, *relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*. La portata operativa delle nuove disposizioni, peraltro, risulta limitata sotto il profilo temporale in quanto, per espressa previsione dell'art. 62, 11° comma, a tutti i titolari di scarichi è garantita la possibilità di fruire di un periodo di adeguamento alla nuova disciplina, della durata di tre anni, a partire dall'entrata in vigore del decreto, che diventano quattro nel caso in cui lo scarico sia stato già autorizzato ai sensi della normativa previgente. Il decreto si limita a dettare norme che costituiscono principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela delle acque, e demanda la disciplina dettagliata di quest'ultima alle Regioni che sono peraltro tenute a rispettare detti principi (art. 1, 3° comma).

##### 4.a) Finalità ed ambito di applicazione

La nuova disciplina si stacca nettamente da quella contenuta nella legge Merli e successive modificazioni, per un verso sotto il profilo dell'ampliamento delle finalità perseguite, per altro verso sotto l'aspetto di un restringimento del campo di operatività delle sue prescrizioni. Emerge dalla lettura degli obbiettivi ad essa sottesi, elencati nell'art. 1, 1° comma, la determinazione a realizzare un intervento di vasto respiro, che non si esaurisce, come i suoi precedenti, nella regolamentazione di un solo profilo della tutela

idrica, quello dell'inquinamento delle acque, attraverso la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento e l'attuazione del risanamento dei corpi idrici inquinanti, ma è mirato a conseguire il miglioramento dello stato delle acque, a garantire adeguate protezioni alle acque destinate a particolari usi, a perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche con priorità per quelle potabili, e, infine, a mantenere la capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici, nonché la capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate.

In linea con l'ampiezza degli obbiettivi che il decreto si propone di realizzare decisamente più vasta rispetto agli interventi precedenti è anche la gamma degli strumenti, elencati nel 2° comma dell'art. 1, che il decreto adotta per il raggiungimento delle sue finalità: mentre la legge Merli si limitava ad imporre valori massimi di accettabilità per la concentrazione di determinate sostanze negli scarichi, il decreto fa riferimento all'utilizzo di strumenti quali: a) la individuazione di obbiettivi di qualità ambientale e specifica destinazione dei corpi idrici; b) la tutela integrata degli aspetti qualitativi e quantitativi nell'ambito di ciascun bacino idrografico, ed un adeguato sistema di controlli e sanzioni; c) il rispetto dei valori limite agli scarichi fissati dallo Stato, nonché la definizione dei valori limite in relazione agli obbiettivi di qualità del corpo recettore; d) l'adeguamento dei sistemi di fognatura, collettamento e depurazione degli scarichi idrici, nell'ambito del servizio idrico integrato di cui alla legge 5 gennaio 1994, n. 36; e) l'individuazione di misure per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento nelle zone vulnerabili e nelle aree sensibili; f) l'individuazione di misure tese alla conservazione, al risparmio, al riutilizzo ed al riciclo delle risorse idriche.

Sotto altro profilo si assiste ad una riduzione del campo di applicazione del nuovo provvedimento rispetto a quello della precedente normativa, quale risultava espressamente individuato dall'art. 1 della legge n. 319 del 1976. Infatti, mentre la legge Merli regolava qualsiasi tipo di scarico, il d.lgs. n. 152 del 1999 limita le sue previsioni agli scarichi c.d. «*diretti*», cioè a quelli che provengono senza soluzione di continuità da una condotta ovvero da un mezzo che comporti l'immissione diretta delle acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nei corpi ricettori, acque superficiali, suolo, sottosuolo e rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche se sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. L'art. 2, lett. bb) definisce infatti lo scarico come “*qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, al suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione*”. Questa scelta del legislatore del 1999 consente, da un diverso punto di vista, di apportare chiarezza in ordine al tormentato rapporto tra disciplina degli scarichi e disciplina dei rifiuti, foriero per lungo tempo di questioni interpretative non di poco conto. Alla luce del nuovo decreto, infatti, le modalità di immissione degli scarichi nei corpi idrici ricettori fungono da spartiacque in ordine alla individuazione

della disciplina applicabile: laddove l'immissione è diretta ed avviene ad opera del titolare dello scarico, troverà applicazione il d.lgs. n. 152 del 1999, mentre gli scarichi indiretti devono essere configurati come rifiuti liquidi e, come tali, soggetti alla disciplina relativa all'inquinamento da rifiuti contenuta nel d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. "*decreto Ronchi*") che disciplina le operazioni di gestione, raccolta, trasporto, recupero, smaltimento relative ai rifiuti.

#### *4.b) Gli obbiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione*

L'introduzione degli obbiettivi di qualità delle acque costituisce una delle novità più rilevanti che caratterizza il decreto nella direzione di ampliare la gamma di strumenti mirati alla prevenzione dell'inquinamento idrico, spostando l'attenzione dal controllo del singolo scarico all'insieme degli eventi potenzialmente produttivi dell'inquinamento: non è infatti sufficiente controllare se uno scarico rispetti le concentrazioni riportate in una tabella di emissione, ma è necessario, attraverso un'opera di pianificazione dell'insieme degli interventi necessari a raggiungere l'obiettivo di qualità, garantire che l'insieme degli scarichi che insistono sullo stesso corpo idrico non siano tali da pregiudicare la qualità del medesimo.

Il decreto distingue gli obbiettivi di qualità in due categorie: *obbiettivi di qualità ambientale per i corpi idrici significativi* e *obbiettivi di qualità per specifica destinazione*, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in funzione della tutela e di risanamento delle acque superficiali e sotterranee (art. 4, comma 1). Mentre gli obbiettivi di qualità ambientale sono definiti, all'art. 4, comma 2, "*in funzione della capacità dei corpi idrici di mantenere i processi naturali di auto-depurazione e di supportare comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate*", gli obbiettivi di qualità per specifica destinazione, art. 4, comma 3, "*individuano lo stato dei corpi idrici idoneo a una particolare utilizzazione da parte dell'uomo, alla vita dei pesci e dei molluschi*".

Con riferimento agli obbiettivi di qualità ambientale, le Regioni sono chiamate a classificare i corpi idrici significativi, oggetto degli obbiettivi, in base ai criteri di classificazione contenuti nell'Allegato 1 della legge 152/99, che suddivide i corpi idrici significativi in *superficiali* (che comprendono *corsi d'acqua superficiali, laghi, acque marine costiere, acque di transizione e corpi idrici artificiali*) e *sotterranei* (che comprendono *le acque sotterranee*). Per ogni corpo idrico che rientra in queste categorie deve essere individuato lo stato di qualità ambientale. In relazione ai corpi idrici superficiali tale stato è distinto in *elevato, buono, sufficiente, scadente, pessimo*: i parametri di riferimento per l'individuazione dello stato di qualità ambientale sono: lo "*stato ecologico*", espressione della qualità, della struttura e del funzionamento degli ecosistemi acquatici, e lo "*stato chimico*", stabilito in funzione della presenza dei principali inquinanti pericolosi, inorganici e di sintesi. Lo stato di qualità ambientale dei corpi idrici sotterranei, a sua volta distinto in *elevato, buono, sufficiente, scadente, naturale, particolare*, è definito in base



allo stato quantitativo, che tiene conto dell'impatto antropico sulle estrazioni o alterazioni, e allo stato chimico, inteso come condizione idrochimica dell'acquifero e la presenza di inquinanti pericolosi.

Alla luce dell'art. 4, comma 4, lett. a) *“attraverso il piano di tutela delle acque, devono essere adottate le misure per raggiungere lo stato ambientale “buono” entro il 31 dicembre 2016 in ogni corpo idrico significativo”*; inoltre è previsto, per i soli corpi idrici superficiali, una tappa intermedia da raggiungere entro il 31 dicembre 2008, *“ogni corpo idrico superficiale classificato o tratto di esso deve conseguire almeno i requisiti dello stato “sufficiente” di cui all'allegato 1”*. (art. 5, comma 3).

Con riferimento agli *obiettivi di qualità per specifica destinazione*, l'art. 6 del decreto distingue le acque a specifica destinazione fluviale, oggetto degli obiettivi di qualità, in: *acque dolci superficiali destinate alla produzione di acqua potabile; acque destinate alla balneazione; acque dolci che richiedono protezione e miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci; acque destinate alla vita dei molluschi*.

Le Regioni sono chiamate a procedere alla classificazione dei corsi d'acqua presenti nel loro territorio, in funzione dei parametri indicati nell'Allegato 2 del decreto, nonché, ai sensi dell'art. 6 del decreto medesimo, a formulare successivamente programmi destinati ad essere recepiti nel piano di tutela, per mantenere, ovvero adeguare, la qualità delle acque di cui al comma 1, all'obiettivo di qualità per specifica destinazione.

Il termine finale per il raggiungimento degli obiettivi fissati, anche attraverso il piano di tutela delle acque (art. 4, comma 6), è il 2016, tenendo conto che in caso di valori limite diversi per le due categorie di obiettivo si applica il valore più cautelativo (art. 4, comma 5), e che le Regioni possono individuare obiettivi più elevati (art. 4, comma 7).

#### *4.c) La disciplina degli scarichi*

Le innovazioni introdotte dal decreto del 1999 hanno coinvolto anche la specifica normativa relativa agli scarichi contenuta nel Titolo III del decreto *“Tutela dei corpi idrici e disciplina degli scarichi”*: viene infatti abbandonato il criterio tradizionale adottato dalla legge Merli che prevedeva un regime diversificato in funzione della provenienza degli scarichi, da insediamento civile o da insediamento produttivo. È introdotta invece una distinzione in funzione della *tipologia oggettiva* delle acque reflue provenienti da uno scarico, definite dall'art. 2 del decreto *“acque di scarico”*, che risultano suddivise in *acque reflue industriali, acque reflue urbane e acque reflue domestiche*.

Ciascuna di queste categorie di acque reflue è definita in modo puntuale nello stesso art. 2 del decreto, nella versione aggiornata alla luce delle modificazioni introdotte dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258. Le *acque reflue domestiche* sono quelle provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi, derivanti da metabolismo umano e da attività domestiche (art. 2, lett. g); le *acque reflue industriali* sono scaricate da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento (art. 2, lett. h); infine, le *acque reflue urbane* comprendono le acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie e provenienti da agglomerato (art. 2, lett.i), intendendosi per *agglomerato* un'area in cui la popolazione ovvero le attività economiche sono sufficientemente concentrate così da rendere possibile, e cioè tecnicamente ed economicamente realizzabile anche in rapporto ai benefici ambientali conseguibili, la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane verso un sistema di trattamento di acque reflue urbane o verso un punto di scarico finale (art. 2, lett. m).

In questa nuova ottica, gli scarichi provenienti da impresa agricola risultano individuati non più in funzione dei parametri legati alle modalità di esercizio dell'attività agricola, ma, ai sensi degli artt. 28, 7° comma, e 38, in relazione alla loro assimilazione alle acque reflue domestiche, con conseguente assoggettamento alla disciplina prevista per queste ultime. Tale assimilazione si realizza in modo diretto in relazione alle tipologie di attività agricole quali risultano elencate nelle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* dello stesso art. 7, e per le attività agricole che non rientrano in queste categorie, in modo indiretto, cioè attraverso una valutazione della presenza nelle acque reflue provenienti da imprese agricole di caratteristiche equivalenti a quelle domestiche.

Alla luce dell'art. 28, 7° comma, sono assimilate alle acque reflue domestiche le acque reflue: *a)* provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del fondo o alla silvicoltura; *b)* provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame che dispongano di almeno un ettaro di terreno agricolo funzionalmente connesso con le attività di allevamento e di coltivazione del fondo, per ogni 340 kg di azoto presente negli effluenti di allevamento prodotti in un anno; *d)* provenienti da impianti di acquicoltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1 kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo; provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lett. *a)* e *b)* che esercitano anche attività di trasformazione e valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente per almeno due terzi dai fondi di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità; *e)* aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale. Ciò significa che tutte le imprese agricole che non presentano i requisiti di cui alle lett. *a)*, *b)*, *c)* e *d)* possono comunque avvalersi della disciplina prevista per le acque reflue domestiche, se viene rilevata la produzione di scarichi con caratteristiche qualitative corrispondenti a quelle fissate per le acque reflue domestiche. In questo contesto dunque si colloca la normativa relativa ai reflui provenienti da attività zootecniche alla quale fanno riferimento esplicitamente l'art. 7, alle lett. *b)* e *d)* e l'art. 38, ed implicitamente lo stesso art. 7, alla lett. *e)*.

Alla luce di questo complesso di disposizioni, risultano automaticamente soggette alla disciplina delle acque reflue domestiche, in quanto assimilate *ex lege* a queste ultime, le acque reflue provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame, che dispongano di almeno un ettaro di terreno agricolo funzionalmente connesso con le attività di allevamento e di coltivazione del fondo, per ogni 340 chilogrammi di azoto presente negli effluenti dell'allevamento prodotti in un anno, da computare secondo le modalità di calcolo stabilite alla tabella 6 dell'allegato 5 al decreto.

Risultano allo stesso modo assimilate alle acque reflue domestiche anche le acque reflue provenienti da impianti di acquicoltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore ad un chilogrammo per metro quadrato di specchio d'acqua, o in cui venga realizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto/secondo. La previsione di questo specifico parametro di valutazione si giustifica in relazione alle caratteristiche particolari che connotano la piscicoltura e l'acquacoltura rispetto alle altre attività di allevamento di animali.

Alla luce dell'art. 7, lett. e), le acque reflue provenienti da allevamenti che non rientrano nei parametri indicati alle lettere precedenti, potrebbero ottenere la assimilazione alle acque reflue domestiche qualora presentino caratteristiche a queste ultime equivalenti e indicate nella normativa regionale.

Ai sensi dell'art. 28, 1° comma, tutti gli scarichi sono disciplinati in funzione del rispetto degli obbiettivi di qualità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limite di emissione previsti dall'allegato 5, ferma restando la possibilità per le Regioni di definire i valori limite di emissione diversi da quelli di cui all'allegato 5, sia in concentrazione massima ammissibile, sia in quantità massima per unità di tempo in ordine ad ogni sostanza inquinante e per gruppi o famiglie di sostanze affini, tenendo conto dei carichi massimi ammissibili e delle migliori tecniche disponibili. Nell'allegato 5 sono predisposte tabelle di riferimento distinte per le acque reflue industriali e per quelle domestiche, nelle quali sono riportati i valori limite di accettabilità di determinate sostanze presenti nelle acque di scarico, valori che variano in funzione del corpo ricettore in cui lo scarico recapita.

#### *4.d) Il regime di autorizzazione agli scarichi*

Il decreto detta poi disposizioni in materia di autorizzazione agli

scarichi e stabilisce il principio che tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati (art. 45, 1° comma), con provvedimento di autorizzazione rilasciato al titolare dell'attività da cui origina lo scarico, dalla Provincia o dal Comune se lo scarico è in pubblica fognatura. L'autorizzazione è valida per quattro anni dal momento del rilascio e un anno prima della scadenza ne deve essere chiesto il rinnovo.

L'Autorità competente è autorizzata ad effettuare tutte le ispezioni che ritenga necessarie per l'accertamento delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi (art. 28) e, ai sensi dell'art. 49 del decreto, effettua il controllo degli scarichi sulla base di un programma che assicuri un periodico, diffuso, effettivo ed imparziale sistema di controlli preventivi e successivi. Il soggetto incaricato del controllo è, ai sensi dell'art. 50 del decreto, autorizzato ad effettuare ispezioni, controlli e prelievi necessari all'accertamento del rispetto dei valori limite di emissione, delle prescrizioni contenute nei provvedimenti autorizzatori o regolamentari e delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi. A sua volta il titolare dello scarico è tenuto a fornire le informazioni richieste e a consentire l'accesso ai luoghi dai quali si origina lo scarico. I prelievi vanno effettuati sempre in un punto preciso "*subito a monte del punto di immissione*".

La disciplina dettata per gli scarichi di acque reflue domestiche è meno rigida di quella prevista per gli scarichi di acque reflue industriali sia sotto il profilo del procedimento autorizzatorio che sotto quello del regime sanzionatorio. Per quanto attiene al regime autorizzatorio il decreto introduce per gli scarichi di acque reflue domestiche una deroga al principio generale sancito dall'art. 45, 1° comma, in base al quale tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati. L'art. 45, 4° comma stabilisce infatti che gli scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie sono sempre ammessi nell'osservanza dei regolamenti fissati dal gestore del servizio idrico integrato; mentre gli scarichi di acque reflue industriali devono essere sempre preventivamente autorizzati (art. 46).

#### *4.e) Le sanzioni*

Sotto il profilo sanzionatorio, sono previste sanzioni penali solo per gli scarichi di acque reflue industriali (art. 59) in una serie di ipotesi: a carico di chi apre o comunque effettua nuovi scarichi di acque reflue industriali senza autorizzazione, ovvero continua ad effettuare o a mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, a carico di chi nella effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali supera i limiti tabellari, a carico di chi non consente l'accesso agli insediamenti da parte del soggetto incaricato al controllo, di chi non osserva i divieti di scarico e, infine, di chi non osserva le prescrizioni regionali dirette ad assicurare il raggiungimento ovvero il ripristino degli obiettivi di

qualità delle acque.

In relazione agli scarichi di acque reflue domestiche o di reti fognarie è prevista la irrogazione di sanzioni amministrative a carico di chi apre o comunque effettua scarichi di questo tipo senza l'autorizzazione, ovvero continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata; e a carico di chi nell'effettuazione di uno scarico supera i valori limite tabellari di emissione (art. 54).



L'art. 58, infine, contempla in relazione a qualsiasi tipologia di scarico, una forma di *risarcimento del danno ambientale, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati*. La disposizione infatti stabilisce che *“chi con il proprio comportamento omissivo o commissivo in violazione delle disposizioni del presente decreto provoca un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali, ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali è derivato il danno ovvero deriva il pericolo di inquinamento, ai sensi e secondo il procedimento di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22”*.

#### *4.f) Il piano di tutela delle acque*

Come già la legge Merli, anche il decreto adotta lo strumento della pianificazione per tutelare le acque dall'inquinamento: l'art. 44, infatti, attribuisce alle Regioni il compito di redigere il *piano di tutela delle acque*, che viene considerato come mezzo per il raggiungimento e il mantenimento degli obiettivi fissati dal decreto attraverso un approccio integrato e coordinato delle misure di tutela qualitativa e quantitativa da adottare a tutela del sistema idrico a livello di bacino idrografico.

Al fine della predisposizione del piano, devono essere acquisite le informazioni necessarie attraverso *“programmi di rilevamento dei dati utili a descrivere le caratteristiche del bacino idrografico e a valutare l'impatto antropico esercitato sul medesimo”* (art. 42, comma 1), da adottare in conformità alle indicazioni di cui all'Allegato 3, resi operativi entro il 31 dicembre 2000, e aggiornati ogni sei anni, e *“programmi per la conoscenza e la verifica dello stato qualitativo e quantitativo delle acque superficiali e sotterranee all'interno di ciascun bacino idrografico”* (art. 43, comma 1).

La procedura per l'approvazione del piano di tutela può essere riassunta in quattro momenti, descritti all'art. 44, comma 2: a) la definizione di obiettivi e dei criteri generali da parte dell'Autorità di bacino; b) la redazione del piano di tutela da parte della Regione; c) la formulazione del parere vincolante da parte dell'Autorità di bacino, mirato a verificare la conformità del piano ai suddetti criteri ed obiettivi; d) l'approvazione finale del piano da parte della Regione. Il decreto affida alle Regioni il compito di definire nei dettagli il procedimento di redazione e di approvazione, ponendo

peraltro i paletti dei limiti temporali entro i quali i piani devono essere adottati, e della garanzia dell'attiva partecipazione di tutte le parti interessate. Il piano dovrà essere aggiornato ogni sei anni con revisione degli obiettivi, delle misure e dei tempi di attuazione.

Alla luce dell'art. 44, comma 1, del decreto, il piano di tutela costituisce, come abbiamo già visto, un *“piano stralcio di settore del piano di bacino ai sensi dell'articolo 17, comma 6-ter, della legge 18 maggio 1989, n. 183”* (art. 44, comma 1) e, come tale, si pone nella gerarchia della pianificazione del territorio come un piano sovraordinario *“perché i vincoli posti dal predetto piano obbligano immediatamente le Amministrazioni e gli Enti pubblici, che sono tenuti ad osservarli e a operare in conseguenza”*.

Il contenuto del piano si presenta, alla luce del decreto, assai ampio: comprende *“oltre agli interventi volti a garantire il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di cui al presente decreto, le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico”, “la raccolta ed elaborazione di un più ampio corredo conoscitivo”* (art. 44, comma 4, lett. a); *“l'elenco dei diversi corpi idrici e delle aree da assoggettare a speciale prevenzione o risanamento”* (art. 44, comma 4, lett. c); *“l'adozione delle misure per la tutela di ciascun corpo idrico prevedendo anche misure restrittive o integrative in caso di necessità”* (art. 44, comma 4, lett. d); *“l'indicazione della cadenza temporale degli interventi e delle relative priorità”* (art. 44, comma 4, lett. e); *“il programma di verifica dell'efficacia degli interventi previsti”* (art. 44, lett. f); *“gli interventi di bonifica dei corpi idrici”* (art. 44, comma 4, lett. g).

Il piano di tutela delle acque, quindi, assume la funzione di strumento conoscitivo dello stato e delle cause dell'inquinamento ambientale, con efficacia prescrittiva, in quanto contenente non solo direttive per i soggetti pubblici, ma anche ordini conformativi degli usi idrici e delle modalità di scarico, nonché vincoli immediatamente efficaci nei confronti dei soggetti privati.

L'allegato 4 del decreto offre indicazioni in relazione alla struttura del piano di tutela delle acque che si presenta articolata in tre parti: *una parte descrittiva*, *una parte programmatica* e *una parte informativa*.

La parte *descrittiva* è disciplinata dalla parte A dell'allegato 4 e prevede, sia per le acque superficiali che sotterranee: una rappresentazione cartografica; una stima dell'inquinamento in termini di carico (sia in tonnellate/ anno che tonnellate/mese); una stima degli impatti derivanti dall'attività umana sullo stato delle acque; una mappa delle reti di monitoraggio e una rappresentazione in formato cartografico dei risultati dei programmi di monitoraggio. Devono inoltre essere delineate e rappresentate cartograficamente le aree sensibili e le zone vulnerabili.

La parte *programmatica* comprende a sua volta: l'elenco degli obiettivi definiti dalle Autorità di bacino e gli obiettivi di qualità,

sia per le acque sotterranee che superficiali; i programmi di misure per il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale; la sintesi dei risultati dell'analisi economica, per valutare il rapporto costi-benefici delle misure previste.

La parte *informativa*, infine, riguarda il primo aggiornamento del piano che dovrà prevedere la sintesi delle eventuali modifiche o aggiornamenti della precedente versione del piano e la valutazione dei progressi effettuati verso il raggiungimento degli obiettivi ambientali.

#### *4.g). L'utilizzazione agronomica dei reflui agricoli*

Il decreto detta norme anche in materia di utilizzazione agronomica dei reflui agricoli, cioè in relazione alla gestione di effluenti di allevamento, di acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive, ovvero di acque reflue provenienti da aziende agricole e piccole aziende agro-alimentari, dalla loro produzione alla applicazione al terreno, finalizzata all'utilizzo di sostanze nutritive ed ammendanti nei medesimi contenuti, ovvero al loro utilizzo irriguo e fertilizzante (art. 2, lett. n-*bis*).

Ai sensi dell'art. 38 del decreto, fermo restando quanto previsto dall'art. 19 per le zone vulnerabili, e dal decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372 per gli impianti di allevamento intensivo di cui al punto 6.6 del predetto decreto, l'utilizzazione agronomica dei reflui agricoli è soggetta a comunicazione all'Autorità competente di cui all'art. 3, commi 1 e 2 del decreto.

Alle Regioni è demandata la disciplina delle attività di utilizzazione agronomica di cui sopra, da emanare sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con i Ministri dell'Ambiente, dell'Industria, del Commercio e dell'artigianato, della Sanità e dei Lavori pubblici, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, garantendo al contempo la tutela dei corpi idrici potenzialmente interessati ed in particolare il raggiungimento ed il mantenimento degli obiettivi di qualità di cui al decreto medesimo.

### **5. La Direttiva CE n. 2000/60**

Il decreto 152/99, come abbiamo visto, si presenta formalmente come provvedimento che recepisce le Direttive comunitarie sul trattamento delle acque urbane (Direttiva 91/271/CEE) e sull'inquinamento provocato da nitrati provenienti da fonti agricole (Direttiva 91/676/CEE), ma in realtà si colloca cronologicamente nel

momento in cui, a livello comunitario, prendeva forma la Direttiva 2000/60 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, entrata in vigore il 22 dicembre 2000, che *“istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque”*, di cui riflette le tendenze: molti degli spunti di novità che abbiamo sopra esaminato, introdotti dal decreto, costituiscono infatti principi chiave della nuova Direttiva.

La Direttiva istituisce un sistema uniforme per l'azione comunitaria in materia di acque e ribadisce: che *“l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale”*. L'intervento della Comunità riguarda principalmente la qualità delle acque superficiali, sotterranee, di transizione e costiere, ma considera il controllo della quantità delle acque un elemento che consente di garantire una buona qualità idrica (entro il 2015): da qui la necessità di introdurre misure riguardanti l'aspetto quantitativo delle acque ad integrazione di quelle che mirano a garantire di queste ultime una buona qualità.

In base a queste considerazioni, l'art. 1 della Direttiva descrive gli obiettivi che si prefigge di realizzare: *“impedire un ulteriore deterioramento, proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico”* (lett. a); *“agevolare un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili”* (lett. b); *“mirare alla protezione rafforzata e al miglioramento dell'ambiente acquatico, anche attraverso misure specifiche per la graduale riduzione degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze prioritarie e l'arresto o la graduale eliminazione degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze pericolose prioritarie”* (lett. c); *“assicurare la graduale riduzione dell'inquinamento delle acque sotterranee e impedirne l'aumento”* (lett. d).

Al fine di realizzare tali finalità la Direttiva attribuisce agli Stati membri il compito di individuare singoli bacini idrografici (ai sensi dell'art. 2, comma 13, intesi come *territori nei quali scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta*), presenti nel loro territorio, da assegnare a singoli distretti idrografici (*area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee*). Gli Stati membri sono poi chiamati ad adottare disposizioni amministrative adeguate, compresa l'individuazione dell'Autorità nazionale competente, per l'applicazione delle norme previste dalla Direttiva medesima, all'interno di ciascun distretto idrografico presente nel loro territorio (art. 3, comma 7).

L'art. 5 della Direttiva 2000/60 invita inoltre gli Stati membri a provvedere affinché, per ciascun distretto idrografico, o parte di distretto idrografico internazionale compreso nel loro territorio, siano effettuati, secondo le specifiche tecniche che figurano negli

*Allegati II e III “un’analisi delle caratteristiche del distretto, un esame dell’impatto delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sulle acque sotterranee, un’analisi economica dell’utilizzo idrico”.*

Per ciascun distretto idrografico interamente compreso nel suo territorio, ogni Stato membro è tenuto a predisporre un piano di gestione del bacino idrografico (art 13, comma 1), che deve comprendere le seguenti informazioni: descrizione generale delle caratteristiche del distretto idrografico; sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dalle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee; specificazione e rappresentazione cartografica delle aree protette; mappa delle reti di monitoraggio; elenco degli obbiettivi ambientali fissati per le acque superficiali, sotterranee e aree protette; sintesi dei programmi di misure adottate.



Alla luce della Direttiva, infine, tutti i piani di gestione dei bacini idrografici dovranno essere pubblicati entro nove anni dalla sua entrata in vigore (art. 13, comma 7).

## **6. Nuove prospettive della legislazione italiana in materia**

La legge 15 dicembre 2004, n. 308 *“Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”* include, all’art. 1, lett. b) *“la tutela delle acque dall’inquinamento e la gestione delle risorse idriche”* tra i settori in ordine ai quali il Governo è chiamato ad emanare uno o più decreti legislativi o testi unici finalizzati al riordino, coordinamento e integrazione della legislazione vigente. I decreti legislativi in tale materia, ai sensi dell’art. 1, comma 9, lett. b) devono essere informati all’obiettivo di: *“dare piena attuazione alla gestione del ciclo idrico integrato, semplificando i procedimenti, anche mediante l’emanazione di regolamenti, ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400, al fine di renderli rispondenti alle finalità e agli obiettivi fondamentali definiti dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36; promuovere il risparmio idrico favorendo l’introduzione e la diffusione delle migliori tecnologie per l’uso e il riutilizzo della risorsa; pianificare, programmare e attuare interventi diretti a garantire la tutela e il risanamento dei corpi idrici superficiali e sotterranei, previa ricognizione degli stessi; accelerare la piena attuazione della gestione del ciclo idrico integrato a livello di ambito territoriale ottimale, nel rispetto dei principi di regolazione e vigilanza, come previsto dalla citata legge n. 36 del 1994, semplificando i procedimenti, precisando i poteri sostitutivi e rendendone semplice e tempestiva l’utilizzazione; prevedere, nella costruzione o sostituzione di nuovi impianti di trasporto e distribuzione dell’acqua, l’obbligo di utilizzo di sistemi anticorrosivi di protezione delle condotte, sia interni che esterni; favorire il ricorso alla finanza di progetto per le costruzioni di nuovi impianti; prevedere, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le modalità per la definizione dei meccanismi premiali in favore dei Comuni compresi nelle aree ad elevata presenza di impianti di energia idroelettrica”*.

## VIII TURISMO RURALE E AGRITURISMO

FONTI NORMATIVE: Legge 5 dicembre 1985, n. 730 *“Disciplina dell’agriturismo”*; Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 *“Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell’art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”*; Legge 29 marzo 2001, n. 135 *“Riforma della legislazione nazionale del turismo”*; Legge 27 marzo 2001, n. 122 *“Disposizioni modificative e integrative alla normativa che disciplina il settore agricolo e forestale”*.

SOMMARIO: 1. Profili definitivi. – 2. L’approccio del legislatore comunitario alla materia.

– 3. La legge quadro nazionale 5 dicembre 1985, n. 730 *“Disciplina dell’agriturismo”*. – 4. Le novità introdotte dal decreto legislativo n. 228 del 2001. – 5. Tracce di una embrionale tutela giuridica del fenomeno *“turismo rurale”*. – 6. L’intervento regionale in materia di agriturismo. – 7. La disciplina amministrativa dell’agriturismo. – 8. Nuove prospettive della legislazione italiana in materia

### 1. Profili definitivi

Sul territorio rurale si sta da tempo delineando con sempre maggiore intensità un fenomeno che rappresenta uno strumento in grado di armonizzare le esigenze legate alla valorizzazione degli interessi legati alla tutela del paesaggio, nella accezione più attuale del termine, e dunque interessi naturalistici, storici, culturali, con la protezione degli interessi economici degli agricoltori che svolgono la loro attività imprenditoriale sul territorio rurale: si tratta del c.d. *“turismo rurale”* inteso in senso ampio, comprensivo cioè dell’*“agriturismo”* e del *“turismo rurale in senso stretto”*.

Agriturismo e turismo rurale rappresentano due tipologie di offerta di ospitalità turistica in campagna profondamente diverse: l’*agriturismo* consiste in una pluralità di servizi turistici che l’imprenditore agricolo è in grado di offrire all’ospite utilizzando le potenzialità plurifunzionali della propria azienda agricola. A sua volta il *turismo rurale* comprende varie e diversificate tipologie di offerta di ospitalità turistica in campagna che hanno come comune

denominatore la circostanza che l'ospitalità rurale proviene da strutture ricettive estranee all'azienda agricola: dall'impresa turistica vera e propria, all'ipotesi in cui l'iniziativa turistica è assunta dal proprietario di un edificio rurale, desideroso di valorizzarne le possibilità di fruizione ai fini dell'ospitalità senza attivare contemporaneamente e/o direttamente un'attività agricola di produzione, ricorrendo a contratti di locazione stagionale

o alle formule del *bed & breakfast*.

In realtà tra i due fenomeni, agriturismo e turismo rurale in senso stretto, esistono delle strette correlazioni sotto l'aspetto *funzionale*: entrambi, infatti, sono strumenti che contribuiscono allo sviluppo del turismo nelle zone rurali e, dunque, concorrono ad una rivalutazione di quel territorio in termini di recupero del suo patrimonio naturale ed edilizio, di conservazione e rivitalizzazione delle tradizioni del mondo contadino, di valorizzazione dei prodotti tipici della campagna. Sotto il profilo normativo i due fenomeni, agriturismo e turismo rurale, hanno formato oggetto di una complessa normativa, stratificata a vari livelli, comunitario, nazionale e regionale.

## **2. L'approccio del legislatore comunitario alla materia**

La caratteristica che connota la normativa comunitaria in materia si identifica nella tendenza costante a sostenere economicamente l'erogazione di servizi di ospitalità turistica in aree rurali, a prescindere dalle modalità in cui tale attività si estrinseca e dalle qualifiche professionali dei soggetti che la esercitano, imprenditori agricoli o non, ma solo in funzione dello stretto collegamento funzionale che la lega al territorio, e si prospetta peraltro in termini assolutamente diversi nelle due fasi in cui sostanzialmente si è strutturato l'intervento della Comunità. In linea con questa impostazione di fondo, sotto il profilo terminologico, i provvedimenti comunitari ignorano la locuzione "*agriturismo*" ma, sulla scia dell'esperienza francese in materia, utilizzano esclusivamente l'espressione "*turismo rurale*", intesa in senso lato, che dunque comprende l'agriturismo, ma non si esaurisce in esso, estendendosi anche alle forme di ospitalità rurale riconducibili al turismo rurale in senso stretto. Le prime misure a favore del turismo rurale si collocano non all'interno della politica agricola comune, bensì nell'ambito della politica comunitaria regionale, finalizzata a superare gli squilibri di alcune Regioni della Comunità caratterizzate dalla debolezza delle loro strutture industriali, da un alto tasso di disoccupazione e da un modesto tasso di attività economica. Il fenomeno viene dunque sostenuto economicamente in quanto strumento di integrazione del reddito di coloro che operano all'interno di quelle aree: mi riferisco in particolare a due Regolamenti, rispettivamente il n. 2615/80 del 7 ottobre 1980 ed il n. 214/84 del 18 gennaio 1984.

La seconda fase dell'intervento comunitario si pone sulla scia di

quella fondamentale inversione di rotta che ha caratterizzato la politica agricola comune sul finire degli anni ottanta, dove si registra l'abbandono da parte della Comunità delle originarie posizioni formulate in funzione delle esigenze del mercato e dell'incentivazione della produzione, e l'opzione a favore della adozione di politiche e di misure ispirate ad una maggiore consapevolezza dello stretto legame che lega l'agricoltura all'ambiente ed al territorio. In questa nuova ottica, il turismo rurale viene incentivato non più solo come forma di integrazione del reddito, bensì come strumento che concorre alla valorizzazione del territorio rurale sotto il profilo paesaggistico, culturale ed ambientale: emblematici in tal senso i Regolamenti

n. 3808/89 del 12 dicembre 1989, n. 2328/91 del 15 luglio 1991, e n. 1257/99 del 17 maggio 1999.

### **3. La legge quadro nazionale 5 dicembre 1985, n. 730 “Disciplina dell’agriturismo”**

Diverso da quello comunitario è stato il modo in cui il legislatore italiano ha affrontato la disciplina del fenomeno turismo rurale nel primo compiuto intervento in materia che si identifica con la legge quadro 5 dicembre 1985, n. 730 “*Disciplina dell’agriturismo*”.

Una certa analogia tra la normativa italiana e quella comunitaria si riscontra nella individuazione delle finalità perseguite dal legislatore: infatti la legge quadro all’art. 1, colloca le ragioni del suo intervento agevolativo nel più ampio quadro della “*conservazione e tutela dell’ambiente, dello sviluppo e riequilibrio del territorio agricolo, della valorizzazione dei suoi prodotti tipici, del recupero e migliore utilizzazione del suo patrimonio naturale ed edilizio, della tutela e promozione delle tradizioni e delle iniziative culturali del mondo rurale*”.

Il legislatore italiano si discosta invece dall’orientamento comunitario dove sceglie di operare una netta distinzione nell’ambito dell’ospitalità in aree agricole, tra turismo rurale in senso stretto ed agriturismo, riservando esclusivamente a quest’ultimo le misure di sostegno economico, e relegando le forme di turismo rurale nell’ambito della figura generale dell’impresa turistica, soggetta allo statuto dell’imprenditore commerciale.

La specificità dell’agriturismo rispetto al turismo rurale, che giustifica la posizione privilegiata ad esso riservata tra le varie forme di ospitalità rurale, si identifica nel suo stretto collegamento funzionale con l’impresa agricola. Da tutta la struttura del provvedimento emerge la volontà del legislatore di confinare l’agriturismo all’interno di una definizione che lo lega indissolubilmente all’impresa agricola, sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto quello oggettivo. L’art. 2 della legge, infatti, afferma che l’attività agrituristica può essere esercitata esclusivamente dagli imprenditori agricoli di cui all’art. 2135 del codice civile, singoli o associati, e da loro familiari di cui all’art. 230 *bis* del codice civile, attraverso l’utilizzazione della propria azienda, in rapporto di connessione e di complementarietà rispetto alle attività di coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento del bestiame, che devono comunque rimanere principali. In questa stessa direzione si collocano l’art. 2, 3° comma, lett. b) e l’art. 3 della legge quadro. La

prima disposizione limita l'offerta del vitto a pasti e bevande  
costituiti prevalentemente da prodotti propri: alla lett. c)

la norma specifica che *“devono essere considerati di propria produzione le bevande e i cibi prodotti e lavorati nell’azienda agricola nonché quelli ricavati da materie prime dell’azienda agricola anche attraverso lavorazioni esterne”*.

A sua volta l’art. 3 limita l’offerta dell’alloggio all’utilizzazione di locali siti nell’abitazione dell’imprenditore agricolo ubicata nel fondo, nonché agli edifici o parte di essi esistenti nel fondo e non più necessari alla conduzione dello stesso; ed è prevista solo come ipotesi eccezionale, al 2° comma dell’art. 3, la possibilità per le Regioni di individuare i Comuni nei cui centri abitati possono essere utilizzati per attività agrituristiche gli edifici destinati a propria abitazione dall’imprenditore agricolo che svolga la propria attività in un fondo privo di fabbricati sito nel medesimo Comune o in Comune limitrofo.

#### **4. Le novità introdotte dal decreto legislativo n. 228 del 2001**

Un passo avanti nel senso di una graduale emancipazione dell’agriturismo dallo stretto collegamento con l’impresa agricola e dell’affermazione di una concezione più spiccatamente territoriale delle forme di sostegno all’ospitalità turistica in aree rurali, sembra delinearsi nei più recenti orientamenti del legislatore italiano in materia di agricoltura e di turismo. In questa direzione si colloca il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 di *“Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell’art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”*: si tratta di un provvedimento che, come abbiamo visto parlando dell’impresa agricola, ha segnato una svolta fondamentale nella disciplina di quest’ultima, attraverso l’introduzione di una nuova definizione di imprenditore agricolo più legata al territorio che al fondo rustico, come viceversa era la definizione di imprenditore agricolo contenuta nella precedente versione dell’art. 2135 del codice civile, ora abrogata e sostituita dalla nuova.

Alla disciplina dell’agriturismo il decreto dedica due disposizioni: l’ultimo comma dell’art. 1, e l’intero art. 3. Queste norme, in sintonia con la nuova ottica di fondo che connota il contesto legislativo in cui sono contenute, proiettano l’agriturismo oltre i confini dell’azienda agricola e riconoscono il suo stretto collegamento con il territorio rurale. Nell’art. 1 il legislatore enuncia a chiari termini la sua concezione dell’agriturismo come attività di valorizzazione del patrimonio rurale e del territorio, strumento per una migliore fruizione e conoscenza di quest’ultimo. La



disposizione qualifica come attività connesse all'attività agricola, e dunque soggette alla stessa disciplina di favore prevista per quest'ultima, oltre ad altre, anche *“le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge”*; e conferma questa nuova visione del fenomeno all'art. 3, laddove non solo amplia la gamma

delle attività riconducibili al concetto di agriturismo, estendendole all'*organizzazione di attività ricreative, culturali e didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e di ippoturismo, finalizzate ad una migliore fruizione e conoscenza del territorio*, ma consente che queste nuove attività, ed anche alcune tra quelle più tradizionali, come la degustazione dei prodotti aziendali, ivi inclusa, la mescita del vino, siano organizzate dall'imprenditore agrituristico anche all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa.

## **5. Tracce di una embrionale tutela giuridica del fenomeno "turismo rurale"**

In questa stessa direzione di emancipazione dell'intervento legislativo di favore per l'ospitalità turistica in area rurale dallo stretto collegamento con l'azienda agricola, si collocano due provvedimenti che per la prima volta incentivano sotto il profilo economico il fenomeno "*turismo rurale*".

Si tratta della legge 29 marzo 2001, n. 135 "*Riforma della legislazione nazionale del turismo*", la quale all'art. 1, 2° comma, sollecita la Repubblica a sostenere l'uso strategico degli spazi rurali e delle economie marginali e tipiche in chiave turistica nel contesto di uno sviluppo rurale integrato e della vocazione territoriale.

E si riconduce a questo stesso orientamento, la legge 27 marzo 2001, n. 122 che, all'art. 23 dal titolo "*Ospitalità rurale familiare*", chiama le Regioni nell'ambito delle iniziative finalizzate allo sviluppo rurale e alla valorizzazione della multifunzionalità delle aziende, a disciplinare l'attività relativa al servizio di alloggio e di prima colazione nella propria abitazione, precisando che qualora dette attività abbiano carattere professionale e continuativo e siano esercitate da imprenditori agricoli, rientrano tra le attività agrituristiche.

## **6. L'intervento regionale in materia di agriturismo**

Le nuove disposizioni in materia di agriturismo, contenute nel decreto n. 228 del 2001, non hanno inciso né sulle modalità di incentivazione dell'agriturismo né sulla disciplina amministrativa del fenomeno: restano dunque ancora vigenti le disposizioni in materia contenute nella legge quadro del 1985.

La legge quadro intende incentivare il fenomeno agriturismo attraverso l'intervento delle Regioni: le Regioni, infatti, sono chiamate dall'art. 10 della legge, a redigere il "*programma*

*agrituristico e di rivitalizzazione di aree rurali*”, in armonia con gli indirizzi della programmazione nazionale e regionale e con la pianificazione territoriale. Il programma stabilisce gli obbiettivi di sviluppo dell’agriturismo nel territorio regionale ed individua le zone di prevalente interesse agriturismo. Quest’ultimo aspetto del piano è particolarmente importante in quanto è esclusivamente agli imprenditori agricoli che esercitano attività agriturismo all’interno delle zone a prevalente interesse agriturismo che le Regioni possono erogare gli incentivi a favore dell’agriturismo, anche se il 2° comma dell’art. 14, consente ad esse di concedere gli incentivi a favore dell’agriturismo, sentiti gli Enti locali interessati, anche in attesa del programma agriturismo regionale e dell’individuazione delle zone di prevalente interesse agriturismo, tenuto conto del piano di sviluppo regionale, del programma agricolo regionale e dei piani zonali di sviluppo agricolo, se esistenti.

Alla finalità di incentivazione dell'agriturismo sono ispirate anche le previsioni contenute negli artt. 3, 11 e 12 della legge quadro, che demandano alle Regioni la disciplina degli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo al fine dell'esercizio di attività agrituristiche, con la precisazione, peraltro, che il restauro deve essere eseguito nel rispetto delle caratteristiche tipologiche e architettoniche degli edifici esistenti e nel rispetto delle caratteristiche ambientali delle zone interessate. Tali norme inoltre attribuiscono alle stesse Regioni il compito di promuovere, anche in collaborazione con le associazioni e le organizzazioni agrituristiche e con gli Enti locali, attività di studio e di ricerca sull'agriturismo; di curare, mediante opportune iniziative, la formazione professionale; di incentivare e coordinare, attraverso idonee forme di pubblicità e propaganda, la formazione dell'offerta agriturstica regionale, e sostenere la realizzazione di progetti pilota per iniziative aziendali e interaziendali a carattere sperimentale.

## **7. La disciplina amministrativa dell'agriturismo**

La legge quadro, come si è visto, contiene anche la disciplina amministrativa dell'agriturismo: in questa direzione l'art. 6 prevede anzitutto la istituzione da parte delle Regioni di un "*elenco regionale dei soggetti abilitati ad esercitare l'attività agriturstica*", con indicazione di alcune condizioni ostative all'iscrizione medesima legate sostanzialmente alla circostanza che colui che fa richiesta di iscrizione abbia riportato in precedenza condanne penali, in particolare per reati in materia di igiene e sanità o di frode nella preparazione degli alimenti previsti in leggi speciali.

Agli artt. 7 ed 8 la legge quadro descrive la procedura da seguire per ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività agriturstica, che prevede, oltre all'iscrizione nel suddetto elenco regionale, la presentazione al Comune dove ha sede l'immobile destinato all'esercizio dell'attività agriturstica, di apposita domanda contenente la descrizione dettagliata delle attività proposte, con l'indicazione delle caratteristiche dell'azienda, degli edifici e delle aree da adibire ad uso agriturstico, della capacità ricettiva, dei periodi di esercizio dell'attività e delle tariffe che si intendono praticare nell'anno in corso. Alle Regioni è demandata l'individuazione delle tipologie dei documenti, pareri e autorizzazioni che devono essere allegati alla domanda. Ai sensi dell'art. 8 della legge quadro, il Sindaco provvede sulle domande di

cui sopra entro novanta giorni dalla loro presentazione, e nei successivi trenta giorni rilascia una autorizzazione che abilita allo svolgimento delle attività nel rispetto dei limiti e delle modalità stabilite nell'autorizzazione medesima.

Il quadro legislativo sopra descritto riguarda l'intervento del legislatore nazionale in materia di agriturismo. Va ricordato però che in epoca successiva alla legge del 1985 si registra sul tema un massiccio intervento legislativo delle Regioni. La materia agriturismo, in quanto strettamente collegata a quella inerente l'agricoltura, è infatti di competenza delle Regioni, anche alla luce della nuova versione dell'art. 117 della Costituzione, anche se lo Stato si riserva nelle materie attribuite alla competenza regionale il potere di dettare le linee guida ed i principi generali mirati ad armonizzare la produzione legislativa regionale, che le Regioni devono obbligatoriamente rispettare.

## **8. Nuove prospettive della legislazione italiana in materia**

Nelle more della pubblicazione di questo saggio è stata approvata dalla Camera, dopo un lungo e complesso *iter* di formazione, una nuova legge sull'agriturismo che espressamente, all'art. 14, abroga la legge 5 dicembre 1985, n. 730 "*Legge quadro sull'agriturismo*". Il nuovo provvedimento tendenzialmente apporta alla disciplina della materia una serie di modificazioni che si pongono nel solco tracciato dal decreto legislativo n. 228 del 2001, che come abbiamo visto, all'art. 1, 1° comma e all'art. 3, mirava ad emancipare l'attività agrituristica dall'esclusivo collegamento funzionale con l'azienda agricola, e a delineare una sua potenziale configurazione oltre che come forma di integrazione del reddito degli agricoltori, anche come strumento di valorizzazione del territorio rurale nelle sue componenti paesaggistiche, ambientali e culturali. Lo sforzo compiuto dal legislatore di valorizzare questa duplice funzione dell'agriturismo, emerge nella nuova legge già nella enunciazione delle finalità cui si ispira, indicate nell'art. 1, dove si invita la Repubblica, in armonia con i programmi di sviluppo rurale dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni, a sostenere l'agricoltura anche mediante la promozione di forme idonee di turismo nelle campagne volte a: "*a) tutelare, qualificare e valorizzare le risorse specifiche di ciascun territorio; b) favorire il mantenimento delle attività umane nelle aree rurali; c) favorire la multifunzionalità in agricoltura e la differenziazione dei redditi agricoli; d) favorire le iniziative a difesa del suolo, del territorio e dell'ambiente da parte degli imprenditori agricoli attraverso l'incremento dei redditi aziendali ed il miglioramento della qualità della vita; e) recuperare il patrimonio edilizio rurale tutelando le peculiarità paesaggistiche; f) sostenere e incentivare le produzioni*

*tipiche, le produzioni di qualità e le connesse tradizioni eno-gastronomiche; g) promuovere la cultura rurale e l'educazione alimentare; h) favorire lo sviluppo agricolo e forestale”.*

Il collegamento dell'agriturismo alla azienda agricola riemerge nel nuovo provvedimento sotto il profilo dei soggetti che possono esercitare tale attività, e con riferimento alla localizzazione di quest'ultima, mentre appare parzialmente affievolirsi, rispetto alla originaria disciplina dettata dalla legge quadro del 1985, nelle indicazioni relative all'oggetto dell'attività agrituristica, dove in misura maggiore si manifesta il rinnovato collegamento funzionale dell'agriturismo al territorio rurale. L'art. 2 della nuova legge ribadisce, infatti, al 1° comma, che le attività agrituristiche di ricezione ed ospitalità devono essere esercitate da soggetti che rivestono, ai sensi dell'art. 2135 del codice civile, la qualifica di imprenditori agricoli, anche nella forma di società di capitali o di persone, oppure associati fra loro; e precisa, al 2° comma, che possono essere addetti allo svolgimento di tale attività oltre che l'imprenditore agricolo, anche i suoi familiari ai sensi dell'art. 230 *bis* del codice civile, nonché i lavoratori dipendenti a tempo determinato, indeterminato e parziale, mentre il ricorso a soggetti esterni è consentito esclusivamente per lo svolgimento di attività e servizi complementari.

Sotto il profilo della localizzazione dell'attività, l'art. 3 del nuovo provvedimento, in linea con quanto disposto dalla legge quadro del 1985, afferma che possono essere utilizzati per attività agrituristiche gli edifici o parte di essi già esistenti nel fondo; e, al 2° comma, attribuisce alle Regioni il compito di disciplinare gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo ai fini dell'esercizio dell'agriturismo, nel rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche e architettoniche, nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi.

Parzialmente diverso, come abbiamo detto, appare l'*imprinting* che connota le disposizioni relative all'oggetto dell'attività agriturstica dove maggiore appare lo sforzo operato dal legislatore di rafforzare il legame tra agriturismo e territorio rurale sulla falsariga delle novità introdotte in tale direzione dal decreto legislativo

n. 228 del 2001, ed anche attraverso la valorizzazione del ricorso a prodotti tipici e tradizionali della zona dove si esercita l'attività. Si precisa infatti, al 3° comma dell'art. 2, che rientra tra le attività agrituristiche, oltre la erogazione di servizi di ospitalità in alloggi o in spazi aperti destinati alla sosta di campeggiatori, anche la somministrazione di pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri e da prodotti di aziende agricole della zona, ivi compresi i prodotti a carattere alcolico e superalcolico, con preferenza per i prodotti tipici e caratterizzati dai marchi D.O.P., I.G.P., I.G.T., D.O.C. e D.O.C.G., o compresi nell'elenco nazionale dei prodotti agro -alimentari tradizionali. Il comma 4 della medesima disposizione precisa che sono considerati di propria produzione i cibi e le bevande prodotti, lavorati e trasformati nell'azienda agricola, nonché quelli ricavati da materie prime dell'azienda agricola e ottenuti mediante lavorazioni esterne; a sua volta, l'art. 4 della legge chiarisce che per aziende agricole della zona si intendono quelle collocate in ambito regionale o in zone omogenee contigue di Regioni limitrofe. Lo stesso art. 4 demanda alle Regioni il compito di disciplinare la somministrazione dei pasti e delle bevande di cui all'art. 2, alla luce di una serie di criteri indicati dallo stesso art. 4, allo scopo di contribuire alla realizzazione e alla qualificazione delle attività agrituristiche e alla promozione dei prodotti agro-alimentari, nonché alla caratterizzazione regionale dell'offerta enogastronomia. A sua volta il 3° comma dell'art. 2, fa rientrare nel novero delle attività agrituristiche l'organizzazione di degustazioni di prodotti aziendali, ivi inclusa la mescita di vini, e l'organizzazione, anche all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa, di attività ricreative, culturali, didattiche, di pratica sportiva, nonché escursionistiche e di



ippoturismo, anche a mezzo di convenzioni con gli Enti locali, finalizzate alla valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale. Ai sensi dell'art. 5, le attività ricreative o culturali di cui all'art. 2, comma 3, possono svolgersi autonomamente rispetto all'ospitalità e alla somministrazione di pasti e bevande di cui alle lettere a) e b) del medesimo comma, solo in quanto realizzino obiettivamente la connessione con l'attività e con le risorse agricole aziendali, nonché con le altre attività volte alla conoscenza del patrimonio storico-ambientale e culturale. Le attività ricreative e culturali per le quali tale connessione non si realizza possono essere esercitate esclusivamente come servizi integrativi e accessori riservati agli ospiti che soggiornano nell'azienda agricola, e la partecipazione, anche facoltativa, a tali attività non può pertanto dare luogo ad autonomo corrispettivo.

L'art. 12 della legge introduce una forma di assimilazione alle attività agrituristiche, con conseguente applicabilità delle norme dettate dalla legge medesima in relazione all'agriturismo, con riferimento alle attività svolte dai pescatori, di ospitalità, di somministrazione dei pasti costituiti prevalentemente da prodotti derivati dall'attività di pesca, nonché attività connesse ai sensi del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 226, *“Orientamento e modernizzazione nel settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”*, e successive modificazioni, ivi compresa la pesca-turismo.

Il nuovo provvedimento, peraltro, come già la legge quadro del 1985, si preoccupa di non snaturare la natura agricola che connota l'agriturismo: in questa direzione l'art. 2, al 2° comma, ribadisce quanto già disposto dalla legge quadro del 1985, che le attività agrituristiche di ricezione e di ospitalità devono essere esercitate dagli imprenditori agricoli *attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento di animali*; a sua volta, l'art. 4, al 2° comma, afferma che *“affinché l'organizzazione dell'attività agriturbistica non abbia dimensioni tali da perdere i requisiti di connessione rispetto all'attività agricola, le Regioni e le Province autonome definiscono criteri per la valutazione del rapporto di connessione delle attività agrituristiche rispetto alle attività agricole che devono rimanere prevalenti, con particolare riferimento al tempo di lavoro necessario all'esercizio delle stesse attività”*. Ai sensi del 3° comma della stessa disposizione: *“L'attività agricola si considera comunque prevalente quando l'attività di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande interessano un numero non superiore a dieci ospiti”*. Su questa stessa linea si pone l'art. 4 della legge laddove, nella enunciazione dei criteri che, come abbiamo visto, le Regioni devono seguire nella disciplina della somministrazione di pasti e bevande, afferma che *“l'azienda che somministra pasti e bevande deve apportare comunque una quota significativa di prodotto proprio”*, e che *“tale quota deve rappresentare la prevalenza dei prodotti impiegati nella somministrazione dei pasti e delle bevande”*; mentre la parte rimanente dei prodotti impiegati nella somministrazione deve preferibilmente provenire da artigiani alimentari della zona e comunque riferirsi a produzioni agricole regionali o di zone omogenee contigue di regioni limitrofe”.

Nell'ottica di riaffermare l'agrarietà dell'attività agrituristica, l'art. 3 della legge, stabilisce, al comma 2, che gli addetti allo svolgimento di attività agrituristica sono considerati lavoratori agricoli ai fini della vigente disciplina previdenziale, assicurativa e fiscale; e, al comma 5, che ai fini del riconoscimento delle diverse qualifiche di imprenditore agricolo, nonché della priorità nella erogazione dei contributi e, comunque, ad ogni altro fine che non sia di carattere fiscale, il reddito proveniente dall'attività agrituristica è considerato reddito agricolo. In questa stessa direzione si pone anche l'art. 3, ultimo comma, laddove dichiara l'assimilazione ad ogni effetto dei locali utilizzati ad uso agrituristico alle abitazioni rurali.

La nuova legge contiene disposizioni che disciplinano i profili igienico-sanitari, amministrativi e fiscali dell'agriturismo. A tale proposito, l'art. 5 demanda alle Regioni il compito di determinare i requisiti igienico-sanitari degli immobili e delle attrezzature da utilizzare a fini agrituristici, precisando che si deve tener conto, nella definizione di tali requisiti, delle particolari caratteristiche architettoniche e di ruralità degli edifici medesimi; la stessa norma rinvia alle disposizioni contenute nella legge 30 aprile 1962, n. 283 e successive modificazioni, nonché alle disposizioni di cui all'art. 9 del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155 e successive modificazioni, per quanto attiene alla produzione, preparazione, confezionamento e somministrazione di alimenti e di bevande, precisando peraltro che l'Autorità sanitaria nella valutazione dei requisiti dei locali di trattamento e somministrazione delle sostanze alimentari e del relativo piano aziendale di autocontrollo igienico-sanitario deve tener conto della diversificazione e della limitata quantità delle produzioni, della adozione di metodi tradizionali di lavorazione e dell'impiego di prodotti agricoli propri. La stessa disposizione stabilisce che nel caso di somministrazione di pasti in numero massimo di dieci, per la loro preparazione può essere autorizzato l'uso della cucina domestica; e che per le attività agrituristiche di alloggio, nei limiti di dieci posti letto, per l'idoneità dei locali è sufficiente il requisito dell'abitabilità.

Alla luce dell'art. 7 della nuova legge, sotto il profilo fiscale, l'esercizio dell'attività agrituristica, se svolto nel rispetto delle disposizioni previste dalle Regioni in materia, e debitamente autorizzato ai sensi dell'art. 6 della stessa legge, è soggetto alle disposizioni fiscali di cui all'art. 5 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, nonché di ogni altra normativa previdenziale o comunque settoriale riconducibile all'attività agrituristica: in difetto di specifiche disposizioni si applicano le norme previste per il settore agricolo.

La disciplina amministrativa dell'agriturismo è dettata dall'art. 6 del provvedimento: tale norma anzitutto conferma il divieto di esercitare l'attività agrituristica per alcune categorie di soggetti, tra i quali rientrano coloro che hanno subito condanne per reati in materia di igiene e di sanità o di frode nella preparazione degli alimenti, e coloro che sono sottoposti a misure di prevenzione o sono stati dichiarati delinquenti abituali. Lo stesso art. 6 contempla poi una procedura amministrativa decisamente più snella rispetto a quella prevista dalla legge quadro del 1985. Ai sensi del 2° comma della disposizione, infatti, la comunicazione di inizio dell'attività consente l'avvio immediato dell'esercizio dell'attività agrituristica: il Comune, compiuti i necessari accertamenti, può, entro sessanta giorni, formulare rilievi motivati prevedendo i relativi tempi di adeguamento senza sospensione dell'attività in caso di lievi carenze e irregolarità, ovvero, nel caso di gravi carenze e irregolarità, può disporre l'immediata sospensione dell'attività sino alla loro rimozione da parte dell'interessato, opportunamente verificata, entro il termine stabilito dal Comune medesimo. Il titolare dell'attività agrituristica è tenuto, entro quindici giorni, a comunicare al Comune qualsiasi variazione delle attività in precedenza autorizzate, confermando, sotto propria responsabilità, la sussistenza dei requisiti e degli adempimenti di legge. Il rispetto delle regole dettate dall'art. 6 da parte degli imprenditori agricoli che intendono esercitare l'attività agrituristica, funge, alla luce dell'art. 9, 1° comma, della legge, da condizione per l'utilizzazione da parte di tali soggetti della denominazione "agriturismo" e dei termini attributivi derivati.

Le Regioni sono chiamate dall'art. 7 del provvedimento a disciplinare le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica: a tale proposito le stesse Regioni possono organizzare, attraverso gli Enti di formazione del settore agricolo e in collaborazione con le associazioni agrituristiche più rappresentative, corsi di preparazione.

L'art. 8 della nuova legge prevede la possibilità che l'attività agrituristica sia svolta alternativamente tutto l'anno oppure, previa comunicazione al Comune, secondo periodi stabiliti dall'imprenditore agricolo: tuttavia, ove se ne ravvisi la necessità per esigenze di conduzione dell'azienda agricola, è possibile, senza obbligo di ulteriori comunicazioni al Comune, sospendere la ricezione degli ospiti per brevi periodi. Entro il 31 ottobre di ciascun anno secondo la procedura indicata dalla Regione, i soggetti che esercitano l'attività agrituristica presentano una dichiarazione contenente l'indicazione delle tariffe massime riferite a periodi di alta e bassa stagione che si impegnano a praticare per l'anno successivo.

Al fine di garantire una maggiore trasparenza e uniformità del rapporto tra domanda e offerta di agriturismo, l'art. 9, al 2° comma, attribuisce al Ministro delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro delle Attività produttive, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il compito di determinare criteri di classificazione omogenei per l'intero territorio nazionale e definisce le modalità per l'utilizzo, da parte delle Regioni, di parametri di valutazione riconducibili a peculiarità territoriali.

La legge attribuisce al Ministro delle Politiche agricole e forestali, d'intesa con le Regioni e le Province autonome, e sentite le associazioni nazionali agrituristiche maggiormente rappresentative a livello nazionale, il compito di predisporre un programma di durata triennale, aggiornabile annualmente, finalizzato alla promozione dell'agriturismo italiano sui mercati nazionali ed internazionali; allo scopo di promuovere le attività di turismo equestre, il 2° comma della stessa disposizione legittima le Regioni ad incentivare l'acquisto e l'allevamento di cavalli da sella, nell'ambito delle aziende agrituristiche, e l'allestimento delle relative attrezzature di ricovero e di esercizio. In questa direzione la norma contempla la possibilità che siano allo stesso modo incentivati gli itinerari di turismo equestre, opportunamente segnalati in collaborazione con le aziende agrituristiche e i circoli ippoturistici. È previsto infine, all'ultimo comma della stessa disposizione, l'impegno delle Regioni a sostenere, in collaborazione con le associazioni più rappresentative di operatori agrituristici, lo sviluppo dell'agriturismo attraverso attività di studio, ricerca, sperimentazione, formazione professionale.

## IX LA TUTELA DELLE AREE MONTANE

FONTI NORMATIVE: Costituzione italiana, art. 44; Legge 25 luglio 1952, n. 991 *“Provvedimenti a favore dei territori montani”*; Legge 3 dicembre 1971, n. 1102 *“Nuove norme per lo sviluppo della montagna”*; Legge 8 giugno 1990, n. 142 *“Ordinamento delle autonomie locali”*; Legge 31 gennaio 1994, n. 97 *“Nuove disposizioni per le zone montane”*.

SOMMARIO: 1. I primi interventi legislativi in materia. – 2. La legge n. 1102 del 1971 e la istituzione delle Comunità montane. – 3. Le Comunità montane alla luce della legge n. 142 del 1990 *“Ordinamento delle autonomie locali”*. – 4. La legge n. 97 del 1994 *“Nuove disposizioni per le zone montane”*. – 4.a) *Il fondo nazionale per la montagna*. – 4.b) *Gestione del patrimonio forestale montano*. – 4.c) *Le comunioni familiari montane*. – 4.d) *I piani di sviluppo socio-economico*. – 4.e) *Incentivazioni ai privati per opere di recupero agro-ambientale del territorio montano*. – 4.f) *Caccia, pesca e prodotti del sottobosco*. – 4.g) *Razionalizzazione dei servizi pubblici*. – 4.h) *Recupero del patrimonio storico-culturale dei territori montani*. – 4.i) *Strumenti mirati a limitare l'esodo dalle zone montane*. – 4.l) *Disposizioni che introducono deroghe a norme di diritto privato: l'usucapione di fondi rustici montani*. – 4.m) *Segue: l'acquisto coattivo in sede ereditaria*.

### 1. I primi interventi legislativi in materia

Le zone montane da tempo sono state considerate aree di forte interesse pubblico in relazione alle quali il legislatore più volte è intervenuto con normative mirate al loro sostegno. Inizialmente l'interesse del legislatore era legato alla considerazione che tali zone si presentano svantaggiate rispetto alle altre presenti sul territorio italiano sotto il profilo socio-economico, più recentemente si va rivalutando anche l'indubbia importanza che tali aree rivestono sotto il profilo ambientale.

L'intervento legislativo specificamente mirato alla tutela della montagna si colloca in epoca successiva alla emanazione della Costituzione italiana: l'art. 44, ultimo comma, della Costituzione fa assurgere a principio costituzionale la tutela delle zone montane

laddove espressamente afferma: *“La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”*.

La prima legge in materia è la legge 25 luglio 1952, n. 991 *“Provvedimenti a favore dei territori montani”*, c.d. *“Legge Fanfani”*, che ha introdotto una definizione legale di montagna alla quale anche gli interventi legislativi successivi hanno fatto riferimento, basata su un duplice parametro: *l’altitudine del territorio sul livello del mare*, che deve essere superiore ad un determinato indice, ed il relativo *reddito imponibile medio per ettaro censito* che non deve essere superiore ad un determinato ammontare massimo.



La legge n. 991 prevedeva la compilazione di un elenco ufficiale dei territori montani ad opera di un organismo amministrativo, la Commissione censuaria centrale, organo tecnico del Ministero delle Finanze, che operava sulla base dei criteri di qualificazione predeterminati dalla legge medesima. La stessa legge peraltro ammetteva una sorta di flessibilità del criterio di qualificazione indicato, nel senso che attribuiva alla Commissione censuaria centrale la possibilità di includere nell'elenco dei territori montani anche Comuni che pur non possedendo i requisiti indicati, presentavano però uguali condizioni economico-agrarie.

Il sostegno offerto dalla legge alle zone qualificate come terreni montani si esauriva nella erogazione di incentivi finanziari ai privati che operavano in tali zone, ai quali era interamente affidata l'iniziativa delle opere a tutela della montagna: questa particolare modalità di intervento, unita alla carenza degli incentivi da erogare, ha costituito uno dei motivi del sostanziale fallimento della legge Fanfani.

## **2. La legge n. 1102 del 1971 e la istituzione delle Comunità montane**

L'obiettivo di superare tali limiti ha ispirato la redazione della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 *“Nuove norme per lo sviluppo della montagna”*, che opera lungo tre direttrici.

In primo luogo, la legge prevede la ripartizione, ad opera delle Regioni, d'intesa con i Comuni interessati, dei territori montani individuati in base ai criteri stabiliti dalla legge del 1952, situati all'interno della regione medesima, in zone omogenee, localizzate in base a criteri di unità territoriale, economica e sociale: in tal modo la legge supera la genericità della nozione legale di montagna e permette una maggiore articolazione dell'intervento pubblico in rapporto alle caratteristiche specifiche delle zone individuate.

In secondo luogo, la legge prevede la istituzione ad opera delle Regioni, in ciascuna delle zone omogenee come sopra individuate, delle c.d. *“Comunità Montane”*, Enti locali di diritto pubblico, costituiti con leggi regionali tra Comuni montani e parzialmente montani, istituzionalmente deputate alla tutela e valorizzazione dei territori montani di loro competenza: in tal modo la legge del 1971 supera la tendenza seguita dalla legge Fanfani a lasciare esclusivamente ai privati l'iniziativa relativa alla tutela delle aree montane. La legge offre indicazioni di principio in ordine alla istituzione delle Comunità montane, al loro funzionamento ed al

rapporto tra queste ed altri Enti territoriali, demandando alle leggi regionali il compito di definire in dettaglio la relativa disciplina.

Alla luce della legge del 1971, la Comunità montana, il cui ambito territoriale è attualmente limitato ai Comuni montani e parzialmente montani della stessa Provincia, a seguito della legge 8 giugno 1990, n. 142 “*Ordinamento delle autonomie locali*”, e che deve avere una popolazione non inferiore a cinquemila abitanti, ha, come ogni altro Ente pubblico, una sua autonomia statutaria ed un proprio organigramma composto da: il *Presidente*, con funzioni di rappresentanza; il *Consiglio*, con funzioni deliberative; la *Giunta*, con funzioni esecutive; il *Collegio dei revisori dei conti*, con funzioni di controllo contabile.

La legge del 1971 supera la frammentarietà delle modalità di sostegno alla montagna quali erano previste dalla legge Fanfani, attraverso la introduzione dello strumento della pianificazione dell’uso del territorio montano ad opera delle Comunità montane. Le Comunità montane sono infatti chiamate a realizzare la loro funzione fondamentale, che è quella del recupero socio-economico del loro territorio, attraverso lo strumento del *piano pluriennale per lo sviluppo economico-sociale* della propria zona, che esse devono redigere partendo da un esame conoscitivo della realtà della zona medesima, tenuto conto anche degli strumenti urbanistici esistenti a livello comunale ed intercomunale e dell’eventuale piano generale di bonifica montana: il piano deve prevedere le concrete possibilità di sviluppo nei vari settori economici, produttivi, sociali e dei servizi. Al piano di sviluppo socioeconomico redatto dalla Comunità montana sono chiamati ad adeguarsi i piani degli altri Enti operanti nel territorio della Comunità. Il piano è deliberato dal Consiglio della Comunità montana ed approvato originariamente dalla Regione, poi, a seguito della legge 8 giugno 1990, n. 142 “*Ordinamento delle autonomie locali*”, dalla Provincia territorialmente competente. Per l’attuazione del piano la Comunità montana può elaborare specifici piani annuali di intervento, finanziati dalla Regione con fondi *ad hoc* erogati dallo Stato e ripartiti tra le varie Regioni.

Oltre alle sue funzioni istituzionali, la Comunità montana può svolgere funzioni ad essa delegate dai Comuni che la compongono, dalla Provincia o dalla Regione.

### **3. Le Comunità montane alla luce della legge del 1990 n. 142 “*Ordinamento delle autonomie locali*”**

La legge n. 142 del 1990 è una legge di portata ampia che non si occupa specificamente della tutela delle zone montane bensì, in

generale, del riordino degli Enti locali. Essa contiene peraltro anche indicazioni relative alle Comunità montane contenute negli artt. 28 e 29.

La legge riconosce le Comunità montane, e ne conferma la struttura e le funzioni quali delineate dalla legge del 1971: all'art. 28, infatti, la legge n. 142 espressamente dice che le Comunità montane sono Enti locali costituiti con leggi regionali tra Comuni montani e parzialmente montani della stessa Provincia allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane e l'esercizio associato delle funzioni comunali, nonché la fusione di tutti o parte dei Comuni associati.

#### **4. La legge n. 97 del 1994 “Nuove disposizioni per le zone montane”**

L'ultima tappa dell'intervento del legislatore a tutela delle zone montane è rappresentata dalla legge 31 gennaio 1994, n. 97 “*Nuove disposizioni per le zone montane*”. Siamo in presenza di un provvedimento che si occupa in modo organico della tutela delle zone montane e si presenta come legge quadro. Perché si è sentita la necessità di una nuova normativa sulla montagna? Perché le Comunità montane hanno deluso le aspettative legate alla loro creazione e da Ente di programmazione si sono trasformate in Ente di amministrazione di funzioni delegate dalle Regioni. Di qui la necessità di una nuova legge in grado di offrire un regime di aiuti alle zone montane a prescindere dal piano socio-economico delle Comunità montane.

La legge del 1994 individua come suo ambito di operatività i territori inclusi in Comunità montane, in applicazione dei criteri tradizionali ed eventualmente ridelimitati dalle Regioni in forza della legge del 1990, nonché i territori compresi nei parchi nazionali montani istituiti ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 “*Legge quadro sulle aree protette*”.

Una prima caratteristica di questa legge rispetto ai precedenti interventi legislativi a tutela delle zone montane è che essa prevede di realizzare le sue finalità sia attraverso i tradizionali strumenti di diritto pubblico, sia attraverso nuovi strumenti riconducibili al diritto privato.

Altra importante caratteristica di questa legge rispetto ai precedenti legislativi sta nel fatto che essa si prefigge come obiettivo il contemperamento dello sviluppo socio-economico della montagna con la tutela e la valorizzazione dell'ambiente nelle aree montane. Ciò emerge chiaramente dall'art. 1, 4° comma, laddove la legge considera interventi speciali per la montagna “*le azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano*”, ed indica varie tipologie di azioni attraverso le quali perseguire le proprie finalità: *territoriali*, mediante formule di tutela e di promozione delle risorse ambientali che tengono conto del valore naturalistico e delle insopprimibili esigenze di vita civile delle popolazioni residenti, con particolare riferimento allo sviluppo del sistema dei trasporti e della viabilità locale; *economiche*, per lo sviluppo delle attività economiche presenti sui territori montani da considerare aree depresse; *sociali*, anche mediante la garanzia di adeguati servizi per

la collettività; *culturali e delle tradizioni locali*.

Ampia la gamma degli strumenti utilizzati dalla nuova legge per perseguire le proprie finalità. Vediamoli in dettaglio.

#### *4.a) Il fondo nazionale per la montagna*

Il fondo nazionale per la montagna è alimentato da diverse fonti, comunitarie, statali e di Enti pubblici in genere e viene iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica. Le risorse erogate dal fondo hanno carattere aggiuntivo rispetto ad ogni altro trasferimento ordinario o speciale dello Stato a favore degli Enti locali. Le risorse sono ripartite tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano che provvedono ad istituire propri fondi regionali per la montagna, alimentati anche con stanziamenti a carico dei rispettivi bilanci.

#### *4.b) Gestione del patrimonio forestale montano.*

Le previsioni relative alla gestione del patrimonio forestale contenute nella nuova legge sono mirate ad ottimizzare la gestione delle superfici boscate presenti nelle zone montane, la cui parcellizzazione aveva di fatto impedito una razionale utilizzazione dei prodotti legnosi. L'art. 9, 1° comma, della legge investe le Comunità montane singolarmente o in associazione tra loro, d'intesa con i Comuni e gli altri Enti interessati, del potere di promuovere la gestione associata del patrimonio forestale tra i diversi proprietari, mediante apposite convenzioni. Gli stessi soggetti possono promuovere altresì la costituzione di consorzi forestali anche in forma coattiva qualora lo richiedano i proprietari di almeno tre quarti della superficie interessata. A sua volta il 3° comma dell'art. 9 attribuisce alle Comunità montane il potere di individuare idonei ambiti territoriali per la razionale gestione e manutenzione dei boschi e di promuovere in tali ambiti la costituzione di consorzi di miglioramento fondiario, secondo le previsioni del decreto 13 febbraio 1933,

n. 215 sulla bonifica integrale, ovvero di associazioni di proprietari riconosciute idonee dalle Regioni e volte al rimboschimento, alla tutela ed alla migliore gestione dei propri boschi.

L'art. 9, al 5° comma, prevede la possibilità che con legge regionale siano affidati alla Comunità montana, ai consorzi ed alle associazioni di cui ai commi precedenti, compiti di manutenzione e conservazione del territorio a fini agricoli e paesistici, oltre che forestali, ed inoltre di tutela, assistenza tecnica, monitoraggio e ricomposizione ambientale, e sorveglianza dei boschi di loro competenza.

Al 4° comma l'art. 9 ribadisce la possibilità che le Comunità montane siano delegate dalle Regioni, Province e Comuni alla gestione del relativo patrimonio forestale, e al 2° comma riconosce al Ministero delle politiche agricole e forestali e al Ministero dell'Ambiente, nonché alle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di attribuire alle Comunità montane e ai Comuni montani, finanziamenti per interventi di forestazione e di agricoltura eco-compatibile nell'ambito del piano forestale nazionale.



#### *4.c) Le comunioni familiari montane*

La legge del 1994 ha dedicato una disposizione, l'art. 3, alla disciplina delle Comunioni familiari montane: l'intervento legislativo in questa materia era estremamente opportuno data la situazione di confusione in cui versavano sotto il profilo legislativo le varie forme di proprietà collettiva inalienabile, indivisibile, presenti nei territori montani.

Finalità della norma è quella di valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvopastorali in proprietà collettiva, indivisibile ed inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo che sotto quello della tutela ambientale. Lo strumento utilizzato è l'attribuzione alle Regioni del compito di riordinare la disciplina delle organizzazioni montane anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane di cui alla legge 3 dicembre 1971, n. 1102, le regole cadorine di cui al decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 1104 e le associazioni di cui alla legge 4 agosto 1984, n. 397.

Tale riorganizzazione deve avvenire sulla base di una serie di principi espressamente indicati che le Regioni devono seguire e che comprendono come punti salienti: il riconoscimento alle predette organizzazioni della personalità giuridica di diritto privato; la possibilità di autorizzare a determinate condizioni, caso per caso, una destinazione dei beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali purché sia assicurata al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale, compreso il maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni; la garanzia di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio sede dell'organizzazione; forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari e gli utenti aventi diritto; le modalità e i limiti del coordinamento tra organizzazioni, Comuni e Comunità montane, garantendo adeguate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse, nonché garanzie del loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale.

Viene infine ribadita l'autonomia statutaria delle Comunioni familiari che si fonda sugli antichi laudi e consuetudini.

#### *4.d) I piani di sviluppo socio-economico*

Ulteriore strumento adottato dalla legge per perseguire le proprie finalità e, in particolare, la tutela ambientale, è una rivisitazione e una nuova disciplina dei piani di sviluppo socio-economico di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142. L'art. 29, 3° comma, della legge n. 142 attribuiva, come abbiamo visto, alle Comunità montane il compito di redigere piani pluriennali di opere e di interventi e di individuare gli strumenti idonei a perseguire gli obbiettivi dello sviluppo socio-economico, ivi compresi quelli previsti dalla Comunità economica europea, dallo Stato e dalla Regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano.

L'art. 7 della legge del 1994 stabilisce che i piani pluriennali di sviluppo socio economico sopra indicati dovranno avere come finalità principale il consolidamento e lo sviluppo delle attività economiche ed il miglioramento dei servizi, ma, al contempo, essi dovranno individuare le priorità di realizzazione degli interventi di salvaguardia e di valorizzazione dell'ambiente mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulica forestale, l'uso delle risorse idriche, la conservazione del patrimonio monumentale, dell'edilizia rurale, dei centri storici e del paesaggio rurale e montano, da porre al servizio dell'uomo a fini di sviluppo civile e sociale.

La norma specifica ulteriormente che le previsioni contenute nei piani relative agli interventi per la salvaguardia e la valorizzazione dell'ambiente mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulica forestale e l'uso delle risorse idriche dovranno essere coordinate con i piani di bacino previsti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183 e successive modificazioni, oltre a dover essere rese coerenti con gli atti di indirizzo e di coordinamento ai sensi della stessa legge del 1994.

#### *4.e) Incentivazioni ai privati per opere di recupero agro-ambientale del territorio montano*

L'art. 7, ultimo comma, della legge del 1994, attribuisce alle Regioni il compito di disciplinare, con legge regionale, la concessione attraverso le Comunità montane di contributi fino al 75% del loro costo, per le piccole opere ed attività di manutenzione ambientale concernenti proprietà agro-silvo-pastorali. A tali contributi possono essere ammessi anche imprenditori agricoli a titolo non principale.

L'art. 17, a sua volta, introduce deroghe alle vigenti disposizioni di legge, riconoscendo ai coltivatori diretti, singoli o associati, i quali conducono aziende agricole in territori montani, la possibilità, appunto in deroga alle vigenti disposizioni di legge, di assumere in appalto sia da Enti pubblici che da privati, impiegando esclusivamente il lavoro proprio e dei familiari di cui all'art. 230 *bis*, nonché utilizzando esclusivamente macchine e attrezzature di loro proprietà, lavori relativi alla sistemazione e manutenzione del territorio montano, quali lavori di forestazione, di costruzione di piste forestali, di arginature, di sistemazione idraulica, di difesa dalle avversità atmosferiche e dagli incendi boschivi, per importi non superiori ad attuali Euro 15.000 per ogni anno.

Al secondo comma lo stesso art. 17 riconosce la possibilità alle

cooperative di produzione agricola e di lavoro agricolo forestale che abbiano sede ed esercitino prevalentemente la propria attività nei Comuni montani, e che, conformemente alle disposizioni del proprio statuto, esercitino attività di sistemazione e manutenzione agraria, forestale e, in genere, del territorio e degli ambienti rurali, di ricevere in affidamento dagli Enti locali e dagli altri Enti di diritto pubblico, in deroga alle vigenti disposizioni di legge ed anche tramite apposite convenzioni, l'esecuzione di lavori e di servizi attinenti alla difesa ed alla valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, quali la forestazione, il riassetto idrogeologico e la sistemazione idraulica, a condizione che l'importo dei lavori o servizi non sia superiore ad attuali Euro

15.000.

Interessante è poi la previsione dell'ultimo comma dell'art. 17 laddove stabilisce che le costruzioni o porzioni di costruzioni rurali e le relative pertinenze, destinate all'esercizio dell'attività agrituristica di cui alla legge 5 dicembre 1985, n. 730, svolta in territori montani, sono assimilate alle costruzioni rurali di cui all'art. 39 del Testo unico sulle imposte sui redditi approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni.

#### *4.f) Caccia, pesca e prodotti del sottobosco*

L'art. 8 riconosce la caccia, la pesca e la raccolta dei prodotti del sottobosco come parti rilevanti dell'economia delle zone montane, ma stabilisce che tali attività vanno finalizzate al contemperamento di due distinti interessi: la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali e l'impiego delle risorse per la creazione di posti di lavoro anche *part-time*, di attività imprenditoriali locali, di attività da parte degli addetti al settore agro-silvo-pastorale e da parte dei proprietari ed utilizzatori di terreni anche organizzati in forma cooperativa o consortile.

#### *4.g) Razionalizzazione dei servizi pubblici*

Per ovviare ad una delle carenze che connotano le aree montane e che è rappresentata dalla polverizzazione dei centri abitati, la legge si propone di individuare un organismo a dimensione sovracomunale idoneo a realizzare una organizzazione più razionale dei servizi pubblici. In questa direzione l'art. 11 riconosce la possibilità alle Comunità montane, anche riunite in consorzio fra loro o con Comuni montani, di promuovere l'esercizio associato di funzioni e di servizi comunali con particolare riguardo ai settori indicati dalla disposizione. A tal fine i Comuni montani possono delegare alle Comunità montane i più ampi poteri per lo svolgimento di funzioni proprie e la gestione di servizi.

#### *4.h) Recupero del patrimonio storico-culturale dei territori montani*

L'art. 15 della legge individua come strumento deputato alla finalità del recupero del patrimonio storico-culturale dei territori montani, la valorizzazione dei prodotti tipici delle zone montane, protetti con denominazione di origine o indicazione geografica ai sensi del Regolamento CEE del Consiglio del 14 luglio 1992, n. 1081. La norma istituisce presso il Ministero delle Politiche agricole e forestali, avvalendosi delle relative strutture, l'*Albo dei prodotti della montagna* autorizzati a fregiarsi della menzione aggiuntiva "*prodotto della montagna italiana*", da attribuirsi sentite le Comunità montane interessate, alle sole produzioni agro-alimentari originate nei Comuni montani sia per quanto riguarda la fabbricazione che la provenienza della materia prima. La disposizione affida poi al Ministero delle politiche agrarie e forestali il compito di disciplinare con proprio decreto i criteri e le modalità per l'iscrizione all'*Albo* e per l'uso della menzione prodotto della montagna italiana.

In materia è successivamente intervenuto il decreto legislativo n. 228 del 2001, più volte ricordato, che, all'art. 23 "*Prodotti di montagna*", stabilisce che "*le denominazioni "montagna", "prodotto di montagna" e simili possono essere utilizzate per i prodotti agricoli e alimentari, soltanto ove questi siano prodotti ed elaborati nelle aree di montagna come definite dalla normativa comunitaria in applicazione dell'art. 3 della Direttiva n. 75/268 del Consiglio del 28 aprile 1975 e dai programmi di cui al Regolamento CE n. 1257/99*".

#### *4.i) Strumenti mirati a limitare l'esodo dalle zone montane*

Al fine di limitare l'esodo dai territori montani la legge contempla: agevolazioni fiscali per piccoli imprenditori commerciali (art. 16); assunzioni a tempo parziale in deroga alle norme sul collocamento della manodopera (art. 18); agevolazioni ai giovani per le operazioni di acquisto dei terreni al fine di incentivare l'accesso dei giovani medesimi alle attività agricole; incentivi finanziari e premi di insediamento in zone montane (art. 19).

#### *4.l) Disposizioni che introducono deroghe a norme di diritto privato: l'usucapione di fondi rustici montani*

L'art. 6 della legge contiene disposizioni in materia di

usucapione di fondi rustici e trasferimenti immobiliari. La disposizione si collega alla legge 10 maggio 1976, n. 346 ed all'art. 1159 *bis* del codice civile, che contemplano con riferimento ai territori montani, un particolare regime agevolativo dell'acquisto per usucapione, in deroga alla disciplina generale dell'usucapione di beni immobili. Mentre infatti, come abbiamo visto, l'art. 1158 del codice civile collega l'usucapione ordinaria di beni immobili al possesso continuato degli stessi per venti anni e, a sua volta, l'art. 1159 richiede il possesso decennale di tali beni, oltre ad altri requisiti, per l'acquisto dei medesimi in forza dell'usucapione abbreviata, l'art. 1159 *bis* che recepisce le prescrizioni contenute nella legge 10 maggio 1976, n. 346, richiede per i due tipi di usucapione, una durata del possesso rispettivamente di quindici e cinque anni allorquando l'usucapione medesima sia riferita all'acquisto di fondi rustici con annessi fabbricati situati in Comuni classificati montani dalla legge. L'ultimo comma dell'art. 1159 *bis* estende l'applicabilità delle disposizioni ora esaminate anche ai fondi rustici con annessi fabbricati situati in Comuni non classificati montani, ma con riferimento a tali fondi subordina la contrazione della durata minima del possesso alla circostanza che i fondi medesimi abbiano un reddito non superiore ai limiti fissati dalla legge speciale. L'art. 6 della legge n. 97 del 1994 stabilisce che tale reddito non deve superare complessivamente gli attuali Euro 181,00 , mentre nessuna analoga previsione è posta con riferimento ai terreni montani: da ciò si deduce che questa disposizione configura un regime di favore elaborato prevalentemente per agevolare l'acquisto di questi ultimi.

#### 4.m) Segue: l'acquisto coattivo in sede ereditaria

Gli artt. 4 e 5 della legge si ricollegano all'art. 49 della legge 3 maggio 1982,

n. 203 *“Norme sui contratti agrari”*. Quest'ultima disposizione stabilisce che *“nel caso di morte del proprietario di fondi rustici condotti o coltivati direttamente da lui o dai suoi familiari, quelli tra gli eredi che, al momento dell'apertura della successione, risultino aver esercitato e continuino ad esercitare su tali fondi attività agricola in qualità di imprenditore agricolo a titolo principale ai sensi dell'art. 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153, o di coltivatori diretti, hanno diritto a continuare nella conduzione o coltivazione dei fondi stessi anche per le porzioni comprese nelle quote degli altri coeredi e sono considerati affittuari di esse. Il rapporto di affitto che si instaura fra coeredi è disciplinato dalle norme della presente legge, con inizio dalla data di apertura della successione”*. Attraverso questo meccanismo dell'affitto coattivo, la norma dunque garantisce l'integrità del fondo rustico relitto dal *de cuius* (proprietario defunto del fondo) per un periodo di quindici anni: decorso tale periodo si riapre la possibilità di una frammentazione del fondo a seguito del potenziale recupero da parte dei coeredi esclusi della integrale disponibilità delle quote di fondo loro spettanti: ciò in quanto l'art. 49 non contiene alcuna previsione circa la sorte del fondo medesimo alla cessazione del rapporto contrattuale quindicennale. Ad ovviare a queste conseguenze negative legate alla disposizione dell'art.



49, intervengono gli artt. 4 e 5 della legge del 1994 che, alla scadenza del rapporto di affitto instauratosi in forza dell'art. 49, riconoscono, in presenza di determinate condizioni, agli eredi affittuari delle porzioni di fondo rustico comprese nelle quote degli altri coeredi concedenti forzosi, il diritto di acquistare coattivamente da questi ultimi la proprietà delle porzioni medesime unitamente alle scorte, alle pertinenze ed agli annessi rustici.

Il favore legislativo per le zone montane sta nel fatto che l'ambito di operatività di questa disposizione è espressamente limitato dall'art. 4, 1° comma, ai Comuni montani, cioè a quei Comuni che in forza dell'art. 1, 3° comma della legge medesima, fanno parte di Comunità montane o sono Comuni interamente montani classificati tali ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 e successive modificazioni. Bisogna ricordare però che successivamente il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, sopra ricordato, ha esteso all'intero territorio dello Stato questo peculiare regime ereditario originariamente limitato alle zone montane.

La legge n. 97 del 1994 pone una serie di requisiti che devono sussistere affinché possa configurarsi il diritto all'acquisto coattivo, all'art. 4, 2° comma, lett. a), b), c) e d).

In ordine alla procedura relativa all'operazione di acquisto coattivo l'art. 5 stabilisce che gli eredi che intendono esercitare tale diritto devono entro sei mesi dalla scadenza del rapporto di affitto, notificare ai coeredi mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, la dichiarazione di acquisto e versare il prezzo entro il termine di tre mesi dalla avvenuta notificazione della dichiarazione. Nel caso di rifiuto a ricevere il pagamento del prezzo da parte del proprietario, gli eredi devono depositare la somma presso un Istituto di credito nella Provincia dove è ubicato il fondo, dando comunicazione al proprietario medesimo, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, dell'avvenuto deposito: dalla data della notificazione si acquista la proprietà. Agli atti di acquisto effettuati ai sensi della legge n. 94 da coltivatori diretti o imprenditori agricoli a titolo principale si applicano le agevolazioni fiscali e creditizie previste per la formazione e l'arrotondamento della proprietà coltivatrice.

Il prezzo di acquisto è costituito al momento dell'esercizio del diritto dal valore agricolo medio determinato ai sensi dell'art. 4 della legge 26 maggio 1965, n. 590; il prezzo di acquisto delle scorte, delle pertinenze e degli annessi rustici, è determinato al momento dell'esercizio del diritto dall'Ispettorato provinciale dell'agricoltura o dall'organo regionale corrispondente.

Qualora i terreni oggetto dell'acquisto siano utilizzati prima della scadenza del periodo di cui all'art. 4, 2° comma, lett. a, (sei anni) a scopi diversi da quelli agricoli, in conformità agli strumenti urbanistici vigenti, gli altri coeredi hanno diritto alla rivalutazione del prezzo in misura pari alla differenza tra il corrispettivo già percepito, adeguato secondo l'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale rilevato dall'ISTAT, Istituto nazionale di statistica, ed il valore di mercato conseguente alla modificazione della destinazione dell'area.



## **X LA TUTELA DELLA FAUNA SELVATICA ED IL PRELIEVO VENATORIO**

FONTI NORMATIVE: Legge 11 febbraio 1992, n. 157 *“Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”*.

SOMMARIO: 1. La legge quadro n. 157 del 1992: finalità. – 2. Gli strumenti di tutela della fauna selvatica a fronte dell'esercizio dell'attività venatoria: la pianificazione faunistico-venatoria. – 2.a) *La procedura inerente la pianificazione faunistico-venatoria*. – 2.b) *Requisiti soggettivi richiesti ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria*. – 2.c) *Le modalità di esercizio dell'attività venatoria*. – 2.d) *La gestione programmata della caccia*. – 2.e). *L'elencazione tassativa delle specie cacciabili*. – 2.f) *Divieti di forme particolari di attività venatoria*. – 3. Attività venatoria ed esercizio dell'agricoltura. – 4. Aziende faunistico-venatorie e aziende agri-turistico-venatorie. – 5. Disposizioni particolari relative alla zona faunistica delle Alpi. – 6. Profili sanzionatori. – 7. Le *“associazioni venatorie”*.

### **1. La legge quadro n. 157 del 1992: finalità**

La materia è attualmente disciplinata dalla legge n. 157 dell'11 febbraio 1992, che espressamente abroga i suoi precedenti e si presenta come legge di recepimento e di attuazione delle Direttive comunitarie e delle Convenzioni internazionali espressamente indicate all'art. 1, 4 comma. Si tratta inoltre di una legge quadro come espressamente afferma l'art. 1, 3° comma: *“le Regioni a statuto ordinario provvedono ad emanare norme relative alla gestione e tutela di tutte le specie della fauna selvatica in conformità alla presente legge, alle convenzioni internazionali ed alle direttive comunitarie. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome provvedono in base alle competenze esclusive nei limiti stabiliti dai rispettivi statuti”*.

La legge n. 157 si prefigge lo scopo di contemperare tre diversi interessi: a) la tutela e conservazione della fauna selvatica; b) la protezione degli interessi legati all'attività venatoria; c) la difesa degli interessi legati alla produzione agricola. L'indicazione di queste finalità rende evidente il passo avanti compiuto dalla nor-

mativa rispetto ai suoi precedenti contenuti nel Regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016 *“Approvazione del testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e l’esercizio della caccia”*, e nella legge 27 dicembre 1977, n. 968 *“Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia”*, nella direzione di garantire una maggiore tutela della conservazione della fauna selvatica rispetto alla protezione degli interessi venatori.

## **2. Gli strumenti di tutela della fauna selvatica a fronte dell'esercizio dell'attività venatoria: la pianificazione faunistico-venatoria**

Il nucleo centrale della legge contiene la normativa specifica diretta a disciplinare l'attività venatoria nel tentativo di contemperare i diversi interessi coinvolti, in linea con le finalità della legge indicate nell'art. 1. Gli strumenti adottati sono di vario genere.

Il primo strumento si identifica nella introduzione di una sorta di pianificazione faunistico-venatoria alla quale la legge assoggetta tutto il territorio agro-silvopastorale nazionale. Nell'art. 10, che si compone di diciassette commi, è concentrata tutta la complessa disciplina di questo particolare tipo di pianificazione, in forza della quale ciascun territorio regionale è suddiviso in tre tipologie di aree.

a) *Zone destinate a protezione*: il territorio agro-silvo-pastorale di ogni Regione è destinato per una quota del 20/30 per cento a protezione della fauna selvatica, fatta eccezione per il territorio delle Alpi di ciascuna Regione che costituisce zona faunistica a se stante ed è destinata a protezione nella percentuale del 20 per cento. Il territorio di protezione comprende anche i territori di cui al comma 8°, lett. a) oasi di protezione, destinate al rifugio, alla riproduzione ed alla sosta della fauna selvatica; lett. b) zone di ripopolamento e cattura destinate alla riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale ed alla cattura della stessa per l'immissione nel territorio in tempi e condizioni utili all'ambientazione fino alla ricostituzione ed alla stabilizzazione della densità faunistica ottimale per il territorio; lett. c) centri pubblici di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale ai fini della ricostituzione delle popolazioni autoctone (artt. 10, 3° e 4° comma). Si intende per "*protezione*" il divieto di abbattimento e cattura a fini venatori, accompagnato da provvedimenti atti ad agevolare la sosta della fauna, la riproduzione e la cura della prole (art. 10, 4° comma).

b) *Zone destinate a riserva* (art. 10, 5° comma): il territorio agro-silvo-pastorale regionale può essere destinato nella percentuale massima globale del 15% a caccia riservata a gestione privata ai sensi dell'art. 16, 1° comma, organizzata in aziende faunistico-venatorie, dove la caccia è consentita nelle giornate indicate dal calendario venatorio secondo i piani di assestamento e di abbattimento, e dove in ogni caso non è consentito immettere o liberare fauna selvatica posteriormente alla data del 31 agosto; aziende agri-turistico-venatorie nelle quali sono consentiti l'immissione e l'abbattimento per tutta la stagione venatoria di fauna

selvatica di allevamento; nonché centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale di cui all'art. 8, lett. d). Nei centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale, organizzati in forma di azienda agricola singola, consortile

o cooperativa, è vietato l'esercizio dell'attività venatoria ed è consentito il prelievo di animali allevati appartenenti a specie cacciabili da parte del titolare dell'impresa agricola, di dipendenti della stessa e di persone nominativamente indicate.

c) *Zone destinate alla gestione programmata della caccia.* Sul rimanente territorio agro-silvo-pastorale le Regioni possono promuovere forme di gestione programmata della caccia secondo le modalità stabilite dall'art. 1.

## *2.a) La procedura inerente la pianificazione faunistico-venatoria*

### *a) Il ruolo della Provincia (art. 10, 7° comma)*

Ai fini della pianificazione generale del territorio agro-silvo-pastorale le Province predispongono, articolandoli per comprensori omogenei, i piani faunistico-venatori, che comprendono, tra l'altro, la ripartizione del territorio in zone a vocazione diversa: a) oasi di protezione; b) zone di ripopolamento e cattura; c) centri pubblici di riproduzione; d) centri privati di riproduzione; e) zone e periodi per l'addestramento, l'allenamento e gare di cani; f) zone in cui sono collocabili gli appostamenti fissi.

I piani prevedono i criteri per la corresponsione del risarcimento a favore dei proprietari o conduttori di fondi rustici per i danni arrecati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole ed alle opere approntate sui fondi vincolati per gli scopi di cui alle lett. a), b) e c), nonché i criteri per la corresponsione degli incentivi a favore dei proprietari o conduttori di fondi rustici singoli o associati che si impegnino alla tutela ed al ripristino di *habitat* naturali ed all'incremento della fauna selvatica nelle zone di cui alle lett. a) e b).

Ogni zona individuata dal piano dovrà essere indicata da tabelle perimetrali (art. 10, 9° comma) a cura dell'Ente, del privato, o dell'associazione che sia preposto o incaricato della gestione della singola zona. La deliberazione che determina il perimetro delle zone da vincolare di cui all'8° comma, lett. a), b) e c) deve essere notificata ai proprietari, conduttori dei fondi interessati e pubblicata mediante affissione all'Albo pretorio dei Comuni territorialmente interessati. Qualora nei successivi 60 giorni dalla pubblicazione sia presentata opposizione motivata da parte dei proprietari o conduttori dei fondi costituenti almeno il 40% della superficie complessiva che si intende vincolare, la zona non può essere istituita. Nelle zone non vincolate per la opposizione manifestata dai proprietari o conduttori dei fondi interessati resta comunque precluso l'esercizio dell'attività



venatoria.

#### *b) Il ruolo della Regione*

Le Regioni intervengono nella pianificazione faunistico-venatoria in tre modi diversi (art. 10, 10° comma): a) mediante il coordinamento dei piani provinciali di cui al 7° comma, secondo criteri dei quali l'Istituto nazionale per la fauna selvatica garantisce l'omogeneità e la congruenza, a norma dell'art. 11; b) mediante l'esercizio dei poteri sostitutivi nel caso di mancato adempimento degli obblighi inerenti la pianificazione da parte delle Province, decorsi 12 mesi dall'entrata in vigore della legge; c) mediante la redazione del piano faunistico-venatorio regionale (art. 10, 12° comma, art. 14). Questo piano determina i criteri per l'individuazione dei territori da destinare alla costituzione di aziende faunistico-venatorie, di aziende agri-turistico-venatorie e di centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale.

Le Regioni in via eccezionale e in vista di particolari necessità ambientali possono disporre la costituzione coattiva di oasi di protezione e di zone di ripopolamento e cattura, nonché l'attuazione di piani di miglioramento ambientale di cui al 7° comma.

#### *2.b) Requisiti soggettivi richiesti ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria*

Il secondo strumento adottato dalla legge quadro per perseguire le proprie finalità attiene alla individuazione di particolari requisiti soggettivi richiesti come condizione per il legittimo esercizio dell'attività venatoria. A tale proposito le norme di riferimento sono contenute nell'art. 12 che, tra l'altro, espressamente subordina l'attività venatoria ad una concessione *ad hoc* che lo Stato rilascia ai cittadini che la richiedano e che posseggano i requisiti previsti dalla legge (art. 8), e nell'art. 22 che disciplina le modalità relative al rilascio del porto di fucile per uso di caccia e all'abilitazione all'esercizio di attività venatoria. A questa norma è collegata la previsione di una tassa di concessione regionale i cui proventi possono essere utilizzati anche per le finalità di cui all'art. 23, 4° comma.

#### *2.c) Le modalità di esercizio dell'attività venatoria*

La legge quadro, all'art. 12, prescrive le modalità dell'attività venatoria ammesse (artt. 12, 2°, 3°, 4°, 5° e 7° comma) e all'art. 13

elenca in modo tassativo i mezzi consentiti per il suo esercizio.

## *2.d) La gestione programmata della caccia*

La legge quadro introduce un sistema di gestione programmata della caccia (art. 14) in forza del quale le Regioni, con apposite norme, devono ripartire il proprio territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata in *ambiti territoriali di caccia* di dimensioni *sub* provinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali.

Per ciascun ambito territoriale di caccia il Ministero delle politiche agricole e forestali, con periodicità quinquennale, stabilisce il c.d. “*indice di densità venatoria minima*”. Tale indice è costituito dal rapporto tra il numero dei cacciatori, ivi compresi quelli che praticano l'esercizio venatorio da appostamento fisso, ed il territorio agro-silvo-pastorale nazionale. Gli indici di densità minima vengono trasmessi dal Ministero alle Regioni e alle Province.

Nei 90 giorni successivi alla comunicazione del Ministero le Regioni approvano e pubblicano il piano faunistico-venatorio ed il regolamento di attuazione che può prevedere indici di densità venatoria inferiori a quelli stabiliti dal Ministero. Il regolamento di attuazione del piano faunistico venatorio deve tra l'altro prevedere le modalità di prima costituzione degli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia. Il piano ed il regolamento sono sottoposti a revisione da parte delle Regioni ogni cinque anni.

Il Ministero delle politiche agricole e forestali stabilisce altresì l'indice di densità venatoria minima per il territorio compreso nella zona faunistica delle Alpi che è organizzato in comprensori. Tale indice è costituito dal rapporto tra il numero dei cacciatori e il territorio regionale compreso nella zona faunistica delle Alpi.

Sulla base di norme regionali i cacciatori sono tenuti a manifestare un'opzione relativa alla individuazione dell'ambito territoriale compreso nella Regione in cui risiedono, in cui intendono esercitare la caccia, ed hanno diritto di accesso nell'ambito prescelto previa domanda all'Amministrazione competente. Possono avere accesso ad altri ambiti previo consenso dei relativi organi di gestione.

Le Province, a loro volta, devono redigere i c.d. “*calendari venatori*” che devono contenere, tra l'altro, l'indicazione delle zone dove l'attività venatoria è consentita in forma programmata, quelle riservate a gestione venatoria privata, e le zone dove l'attività venatoria non è consentita.

## *2.e) L'elencazione tassativa delle specie cacciabili*

La legge indica in modo tassativo le specie cacciabili ed i relativi periodi di attività venatoria, con attribuzione alle Regioni del compito di pubblicare il calendario regionale ed il regolamento relativo all'intera annata venatoria entro e non oltre il 15 giugno di ogni anno, nel rispetto delle indicazioni della legge, con l'indicazione del numero massimo dei capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria (art. 18). Alle Regioni è riconosciuta la possibilità di vietare o ridurre per periodi prestabiliti la caccia a determinate specie di fauna selvatica di cui all'art. 18 in presenza di particolari circostanze (art. 19).

## *2.f) Divieti di forme particolari di attività venatoria*

La legge contempla un elenco tassativo di divieti di tipi particolari di attività venatoria e di attività ad essa collegate e dell'esercizio dell'attività venatoria in determinati luoghi (art. 21).

## **3. Attività venatoria ed esercizio dell'agricoltura**

Il contemperamento degli interessi legati all'esercizio dell'agricoltura con quelli venatori trova un tentativo di attuazione in alcune specifiche disposizioni nel contesto della legge (artt.14, 14°comma, 15, 16, 26).

L'art. 15 prevede la possibilità per il proprietario o il conduttore di un fondo di vietare l'esercizio dell'attività venatorie sul fondo medesimo attraverso una particolare procedura; lo stesso art. 15 prevede l'erogazione ai proprietari o conduttori di fondi inclusi nel piano faunistico-venatorio regionale ai fini della gestione programmata della caccia, di un contributo da determinarsi a cura dell'Amministrazione regionale in relazione alla estensione, alle condizioni agronomiche, alle misure dirette alla tutela e valorizzazione dell'ambiente; gli artt.14 e 26, a loro volta, prevedono l'erogazione di contributi sia per il risarcimento dei danni arrecati alle produzioni agricole dalla fauna selvatica e dall'esercizio dell'attività venatoria, sia per gli interventi finalizzati alla prevenzione degli stessi.

## **4. Aziende faunistico-venatorie e aziende agri-turistico-venatorie**

Nell'ambito della pianificazione del territorio regionale, la legge prevede la possibilità per la Regione, su richiesta degli interessati e sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, di istituire entro i limiti del 15% del proprio territorio agro-silvo-pastorale, due tipi particolari e diversificati di aziende: le *aziende faunistico-venatorie* e le *aziende agri-turistico-venatorie* al cui interno è consentita la c.d. "*caccia riservata*" (art. 16).

Come emerge dalle disposizioni di cui all'art. 16 relative alle due tipologie di aziende, le finalità sottese alla loro creazione sono radicalmente diverse e tale diversità si riflette anche sulla struttura dell'una e dell'altra e sulla relativa natura giuridica.

L'istituzione delle aziende faunistico-venatorie, soggetta a tassa di concessione regionale, non è diretta a fini di lucro, bensì a realizzare finalità naturalistiche e faunistiche, con particolare riferimento alla tipica fauna alpina ed appenninica, alla grossa fauna europea e a quella acquatica. Queste finalità ambientaliste trovano conferma ed ulteriore garanzia di realizzazione nella previsione relativa alla necessità che le concessioni regionali siano corredate da programmi di conservazione e di ripristino ambientale.

Di carattere prettamente economico appare invece lo scopo cui è diretta la creazione delle aziende agri – turistiche – venatorie: espressamente infatti la lett. b) dell'art. 16, 12° comma, collega l'istituzione di tali aziende, anch'esse soggette a tassa di concessione regionale, genericamente ai fini di impresa agricola. Coerentemente il 2° comma dell'art. 16 pone alcune limitazioni in relazione alla ubicazione di tali aziende, anche se l'indicazione è resa meno rigorosa dall'uso dell'avverbio "*preferibilmente*": tali aziende devono essere infatti *preferibilmente* situate in territori di scarso rilievo faunistico, e coincidere *preferibilmente* con il territorio di una o più aziende agricole ricadenti in area di agricoltura svantaggiata.

Inoltre l'esercizio dell'attività venatoria viene disciplinato in modo diverso in relazione ai due tipi di azienda: nelle aziende faunistico-venatorie la caccia è consentita nelle giornate indicate nel calendario venatorio secondo i piani di assestamento e di abbattimento, mentre non è consentito immettere o liberare fauna selvatica posteriormente alla data del 31 agosto. Viceversa nelle aziende agri-turistico-venatorie l'immissione e l'abbattimento di fauna selvatica di allevamento sono consentiti per tutta la stagione venatoria.

Con riferimento alla relativa natura giuridica mentre le aziende agri-turistico-venatorie possono essere qualificate agevolmente come imprese agricole sia in quanto il 1° comma, lett. b), dell'art. 16 parla espressamente di aziende agri-turistico-venatorie ai fini di impresa agricola, sia in quanto il comma successivo chiarisce come tali aziende devono coincidere preferibilmente con il territorio di una o più aziende agricole ricadenti in aree di agricoltura svantaggiata ovvero dismessa da interventi agricoli, le aziende faunistico-venatorie non possono essere qualificate come agricole dal momento che l'art. 16 non riconosce una possibile esclusiva titolarità delle stesse agli imprenditori agricoli.

## **5. Disposizioni particolari relative alla zona faunistica delle Alpi**

L'art. 11 stabilisce che agli effetti della legge n. 157 il territorio delle Alpi individuabile nella consistente presenza della tipica flora e fauna alpina è considerata zona faunistica a se stante. Le Regioni nei cui territori sono compresi quelli alpini, determinano i confini della zona faunistica delle Alpi con l'apposizione di tabelle, ed emanano, nel rispetto dei principi generali della legge n. 157 e degli accordi internazionali, norme particolari al fine di proteggere la caratteristica fauna e di disciplinare l'attività venatoria, tenute presenti le consuetudini e le tradizioni locali.



Al fine di ripristinare l'integrità del biotipo animale nei territori ove sia esclusivamente presente la tipica fauna alpina è consentita l'immissione di specie autoctone, previo parere favorevole dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. A sua volta l'art. 10, 3° comma, stabilisce che la percentuale di territorio delle Alpi di ciascuna Regione deve essere destinato a protezione nella percentuale dal 10 al 20%.

## **6. Profili sanzionatori**

I profili sanzionatori della legge n. 157 sono contenuti negli artt. 30, 31 e 32. La legge prevede a fronte delle violazioni delle disposizioni in essa contenute, una serie di sanzioni, alcune di natura penale (art. 30), ed altre di natura amministrativa (art. 31).

Le disposizioni penali contenute nell'art. 30 individuano una serie di fattispecie configuranti reato indicate minuziosamente nello specifico elenco contenuto nella norma. In particolare sono considerati reato: 1) l'esercizio della caccia in periodo di divieto generale; 2) l'abbattimento, la cattura e la detenzione di mammiferi o uccelli indicati talvolta mediante il richiamo ad elenchi specifici contenuti nelle norme precedenti, o attraverso specifica menzione, o per esclusione; 3) l'attività venatoria esercitata in zone vietate, o durante il silenzio venatorio, o con mezzi non consentiti; 4) l'uccellazione. Sono inoltre puniti sia il commercio che la detenzione per il commercio di fauna selvatica in violazione dei divieti di legge.

Alle sanzioni penali si accompagna una serie di sanzioni accessorie di carattere amministrativo contemplate dall'art. 32, che l'Autorità amministrativa commina nei confronti di chi riporta sentenza di condanna definitiva per uno dei reati di cui al primo comma dell'art. 30, e che sono relative alla sospensione, revoca e divieto di rilascio di porto di fucile per uso di caccia, ed alla chiusura o sospensione dell'esercizio del commercio della fauna selvatica.

In relazione alle ipotesi in cui il fatto non è previsto dalla legge quadro come reato, l'art. 31 contempla un elenco di sanzioni di natura amministrativa che variano in funzione dei diversi tipi di trasgressione e per ogni tipo oscillano tra un minimo ed un massimo. In questo contesto l'art. 31 demanda alle Regioni il potere di prevedere con apposita legge regionale, sanzioni per gli abusi e l'uso improprio della tabellazione del terreno, così come la sospensione dell'apposito tesserino di cui all'art. 12, 12° comma, per particolari

infrazioni o violazioni delle norme regionali sull'esercizio venatorio.

Il terzo comma dell'art. 30 espressamente afferma la inapplicabilità alle fattispecie indicate dalla legge n. 157 come reato, delle norme penali in materia di furto, cioè gli artt. 624, 625 e 626 del codice penale.

La disciplina dettata dalla legge del 1992 in materia di sanzioni penali rappresenta indubbiamente una innovazione di grande rilievo rispetto alla precedente normativa contenuta nella legge n. 968 del 1977. Quest'ultima infatti aveva sostituito con sanzioni amministrative le sanzioni penali che in precedenza erano collegate alla violazione del Testo unico del 1939.

La normativa del 1977 aveva sollevato sotto il profilo penale un problema legato all'introduzione dell'importante principio, ribadito dalla legge del 1992, secondo il quale *“la fauna selvatica costituisce patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della Comunità nazionale”*. La fauna selvatica quindi non poteva essere più considerata *res nullius*, come nel Testo unico del 1939, ma *cosa di proprietà dello Stato*. Da ciò la conseguenza che la legge pur consentendo che mediante la caccia si realizzasse il trasferimento della selvaggina dallo Stato proprietario al cacciatore, subordinava tale trasferimento alla condizione che la selvaggina fosse abbattuta nel rispetto dei limiti imposti dalla legge medesima all'esercizio dell'attività venatoria.

Alla luce di queste disposizioni era sorto in dottrina e in giurisprudenza il problema se l'esercizio della caccia e in particolare l'uccisione e l'impossessamento di animali selvatici realizzato in violazione dei suddetti limiti, non consentendo l'acquisto legittimo della proprietà della selvaggina, costituisse un comportamento idoneo ad integrare oltre che gli estremi di una violazione amministrativa, espressamente contemplata dalla legge, anche quella del delitto di furto di cui all'art. 624 e seguenti del codice penale. La dottrina e la giurisprudenza erano profondamente divise sul punto.

La nuova legge, innovando la materia, supera il contrasto dottrinale e giurisprudenziale precedente attraverso la espressa configurazione come reati, supportati dalle relative sanzioni di una serie di comportamenti posti in essere dai cacciatori, ed esclude espressamente che in tali ipotesi possa configurarsi il reato di furto.

## **7. Le “associazioni venatorie”**

L'art. 34 della legge n. 157 indica i criteri richiesti per il riconoscimento delle associazioni venatorie e stabilisce le formalità relative al suddetto riconoscimento. La disposizione inoltre considera associazioni venatorie riconosciute agli effetti della legge n. 157 alcune associazioni già esistenti ed espressamente indicate.



## **XI LA PROTEZIONE DEI BOSCHI DAGLI INCENDI**

**FONTI:** Regolamento CE n. 2152/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, *relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità*; Legge 21 novembre 2000, n. 353 “*Legge quadro sugli incendi boschivi*”.

**SOMMARIO:** 1. L'intervento comunitario in materia. – 2. L'intervento del legislatore italiano: breve *excursus* storico. – 3. La legge 21 novembre 2000, n. 353 “*Legge quadro sugli incendi boschivi*”. – 3.a) *Misure di previsione e prevenzione*. – 3.b) *Gli strumenti di lotta attiva*. – 3.c) *Disposizioni relative alle aree protette*. – 3.d) *Divieti, prescrizioni e sanzioni*. – 3.e) *Disposizioni finali*.

### **1. L'intervento comunitario in materia**

In sede comunitaria il problema relativo agli incendi boschivi è stato affrontato a partire dal 1986 con una serie di Regolamenti: il n. 3529/1986, *relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi* (modificato dal Regolamento CEE n. 1614/89), il n. 2158/1992, del 23 luglio 1992, *relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi*, e, infine, il n. 2152/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, *relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (Forest Focus)*.

Come si legge nei considerando dell'ultimo Regolamento comunitario in materia, il n. 2158/1992, le ragioni dell'intervento comunitario sono legate al riconoscimento di molteplici e importanti funzioni sociali alle foreste, e nella conseguente necessità di combattere le minacce che possono alterarle gravemente e persino distruggerle, quali l'inquinamento atmosferico e gli incendi. “*Le foreste*” – si legge nei considerando – “*rivestono un elevato valore nella conservazione della natura, svolgono un ruolo rilevante nella preservazione dell'ambiente, sono elementi essenziali del ciclo del carbonio e importanti serbatoi di carbonio, e rappresentano un fattore determinante nel controllo del ciclo idrologico*. La situazione

delle foreste può risentire gravemente di fattori naturali quali condizioni metereologiche estreme, attacchi parassitari e malattie, o dell'influsso umano quale si manifesta nei cambiamenti climatici, negli incendi e nell'inquinamento atmosferico; inoltre la protezione *dei boschi contro gli incendi è una questione di particolare rilevanza e urgenza anche per combattere la desertificazione e scongiurarne gli effetti negativi sui cambiamenti climatici*".

Sulla base di tali considerazioni la Comunità è intervenuta attraverso l'elaborazione di misure di carattere preventivo mirate a combattere l'inquinamento atmosferico e gli incendi, cause che incidono negativamente sulle condizioni dell'ecosistema forestale. Tali misure si sostanziano nella predisposizione di attività di monitoraggio, a lungo termine e su larga base, armonizzato e completo, delle condizioni delle foreste: le suddette attività sono integrate dall'ultimo dei Regolamenti comunitari in materia, il Regolamento (CE) n. 2152/2003, in un sistema denominato "*Forest focus*".

Alla luce dell'art. 1 del Regolamento n. 2152/2003, tale sistema, in linea con l'attività di monitoraggio prevista dal Regolamento CEE n. 2158/92, non più vigente, "*deve continuare e sviluppare ulteriormente il monitoraggio dell'inquinamento atmosferico e relativi effetti, il monitoraggio di altri agenti e fattori aventi un impatto sulle foreste, come i fattori abiotici/biotici e quelli di origine antropica, il monitoraggio degli incendi boschivi nonché relativi cause e effetti, la prevenzione degli incendi boschivi. Tale sistema, inoltre, deve valutare i pertinenti requisiti e sviluppare il monitoraggio del suolo, dell'assorbimento del carbonio, degli effetti dei cambiamenti climatici, della biodiversità, della funzione protettiva delle foreste, ed esaminare costantemente l'efficacia delle attività di monitoraggio nella valutazione delle condizioni delle foreste*" (art. 1 del Regolamento).

Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento il sistema prevede azioni volte a: 1) promuovere la raccolta, l'elaborazione e la valutazione armonizzata dei dati; 2) migliorare la valutazione dei dati e promuoverne una valutazione integrata a livello comunitario; 3) migliorare la qualità dei dati e le informazioni raccolte nell'ambito del sistema; 4) sviluppare ulteriormente l'attività di monitoraggio del sistema; 5) migliorare la comprensione delle foreste e, in particolare, dell'impatto degli *stress* naturali e di origine antropica; 6) studiare la dinamica degli incendi boschivi e le loro cause ed effetti sulle foreste; 7) elaborare indicatori nonché metodologie per la valutazione dei rischi concernenti l'impatto di *stress* molteplici, nel tempo e nello spazio, sulle foreste.

Il Regolamento, all'art. 3 lett. a), offre la definizione di *foresta*, limitatamente ai propri fini, e all'art. 3, lett. b) e lett. c), le definizioni di "*altre superfici boschive*", che possono essere incluse dagli Stati membri nel termine foreste usato dal Regolamento, e di "*altre superfici*" che possono essere incluse dagli Stati membri nel termine foreste usato dal Regolamento nel contesto degli incendi boschivi. Il termine "*foresta*" indica: "*terreni con copertura*

*arborea (o densità equivalente) superiore al 10% e una superficie di oltre 0,5 ettari. Gli alberi dovrebbero raggiungere alla maturità un'altezza minima in situ di 5 metri. Esse possono consistere in formazioni forestali chiuse, in cui una parte consistente del terreno è ricoperta da alberi di varia altezza e da vegetazione di sottobosco; oppure in formazioni forestali aperte con copertura vegetale continua dove la copertura delle chiome arboree supera il 10%. Sono classificati come foreste i giovani soprassuoli naturali e tutti i boschi artificiali creati a fini di silvicoltura che non hanno ancora raggiunto una densità di chioma del 10 %, con un'altezza arborea di 5 metri, come lo sono le zone normalmente facenti parte di aree forestali temporaneamente scoperte a seguito dell'intervento umano o di cause naturali, ma di cui si prevede il rimboschimento". La definizione di "foreste" comprende "vivai forestali e arboreti da seme che costituiscono parte integrale della foresta; strade forestali, piste disboscate, strisce tagliafuoco ed altre piccole radure all'interno della foresta; foreste dei parchi nazionali, riserve naturali e altre aree protette come quelle aventi uno speciale interesse ambientale, scientifico, storico, culturale o spirituale; frangivento e fasce di protezione degli alberi con una superficie di oltre 0,5 ettari e una larghezza di oltre 20 metri". Sono incluse le piantagioni di alberi della gomma e le foreste di querce sughere. Tuttavia, la definizione di "foreste" non comprende terreni utilizzati prevalentemente per scopi agricoli.*



A sua volta il termine *“altre superfici boschive”* indica: *“terreni con copertura arborea (o densità equivalente) del 5-10 % con alberi che raggiungono alla maturità un'altezza di 5 metri in situ; ovvero terreni con copertura arborea (o densità equivalente) costituita per più del 10 % da alberi che non raggiungono alla maturità un'altezza di 5 metri in situ (ad esempio alberi nani o bosco degradato) o copertura arbustiva o cespugliosa”*. La definizione di *“altre superfici boschive”* non comprende le aree con alberi o copertura arbustiva o cespugliosa di cui sopra ma con una superficie inferiore a 0,5 ettari e una larghezza di 20 metri, classificate sotto *“altre superfici”* ed i terreni utilizzati prevalentemente per scopi agricoli.

Infine il termine *“altre superfici”* indica *“superfici non classificate come foreste o altre superfici boschive quali definite nel Regolamento, ma che sono state tuttavia inserite nelle statistiche relative agli incendi boschivi in conformità della normativa nazionale. Tali superfici possono comprendere terreni da brughiera, terreni non sfruttati o terreni agricoli circondati da foreste o ad esse adiacenti”*.

Il Regolamento, allo stesso art. 3, offre infine la definizione di *“incendio boschivo”* intendendo come tale *“l'incendio che scoppia e si propaga alle superfici forestali e altre superfici boschive o che scoppia in altre superfici e si propaga alle foreste o ad altre superfici boschive”*. La definizione di *“incendio boschivo”* non comprende incendi controllati normalmente al fine di ridurre o eliminare la quantità di combustibile accumulata sul terreno.

Il Regolamento offre poi indicazioni circa le misure che gli Stati membri devono adottare in ordine al miglioramento e sviluppo del sistema di monitoraggio intensivo e continuo delle foreste, alla raccolta, elaborazione e valutazione dei relativi dati secondo un sistema armonizzato a livello comunitario. In questa direzione il Regolamento attribuisce alla Commissione un ruolo attivo, da svolgere in stretta cooperazione con gli Stati membri, nel coordinamento, monitoraggio e sviluppo del sistema: la Commissione, tra l'altro, approva i programmi nazionali elaborati per periodi biennali dagli Stati membri, che contengono le indicazioni delle azioni predisposte ai fini del Regolamento, ed è chiamata in stretta cooperazione con gli Stati membri, a condurre studi, esperimenti e progetti dimostrativi al fine di promuovere la raccolta, l'elaborazione e la valutazione armonizzate dei dati a livello comunitario, migliorare la valutazione dei dati a livello comunitario, migliorare la qualità dei dati e delle informazioni

raccolte nell'ambito del sistema.

## 2. L'intervento del legislatore italiano: breve excursus storico

Disposizioni in materia di incendi boschivi sono reperibili nell'ambito della legislazione italiana già a partire dall'inizio del secolo scorso: si tratta peraltro di norme inserite all'interno di provvedimenti legislativi di più ampia portata. Ricordo in particolare l'art. 9 e l'art. 33 del R.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267 *“Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani”*: l'art. 9 stabiliva che *“nei boschi di nuovo impianto o sottoposti a taglio generale o parziale, oppure distrutti da incendio, non può essere ammesso il pascolo prima che lo sviluppo delle giovani piante e dei nuovi virgulti sia tale da escludere ogni pericolo di danno”*; a sua volta l'art. 33 puniva *“chiunque in occasione di incendio nei boschi, vincolati o no, rifiuta, senza giustificato motivo, il proprio aiuto o servizio al funzionario che dirige l'opera di spegnimento”*. A sua volta l'art. 59 del Regio decreto 18 giugno 1921, n. 773 *“Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza”*, vietava di *“dar fuoco alle stoppie nei campi o nei boschi fuori dalle modalità previste dai regolamenti comunali o, in mancanza di questi ultimi, mai prima del 15 agosto e mai a distanza inferiore ai cento metri dalle case, edifici, boschi, piantagioni, siepi, mucchi di biada, paglia, fieno, foraggio o altro deposito di materiale infiammabile. È inoltre obbligatoria la presenza di una o più persone fino al totale spegnimento del fuoco”*.

Il legislatore italiano è intervenuto per la prima volta in modo organico in materia di incendi boschivi con la legge 1° marzo 1975, n. 47: il provvedimento mirava ad arginare il fenomeno che si presentava sempre più dilagante, delineando un assetto organico di competenze e di programmazione degli interventi di previsione, prevenzione e lotta contro il fuoco.

Questo assetto di competenze delineato dalla legge n. 47 è stato profondamente modificato dal d.P.R. n. 616 del 1977, il quale ha trasferito la materia della lotta agli incendi boschivi dallo Stato alle Regioni. A partire da quel momento si sono succeduti provvedimenti contingenti mirati fondamentalmente a potenziare e gestire i mezzi da impiegare nelle attività antincendio, senza peraltro incidere sull'assetto delle competenze istituzionali.

In questo arco temporale si registrano anche disposizioni che disciplinano alcuni aspetti particolari della materia, collocate ancora una volta all'interno di leggi di più ampia portata: il decreto legislativo n. 490 del 1999 che contiene il *Testo unico in materia di beni culturali e ambientali*, nell'elenco delle aree tutelate per legge, soggette al vincolo paesaggistico ambientale, indica, come abbiamo

visto trattando

l'argomento, *“i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco”*: per inciso, lo ricordo, tale disposizione è riprodotta, con qualche modificazione, dal decreto legislativo n. 42 del 2004 *“Codice dei beni culturali e del paesaggio”*, all'art. 142, che alla lett. g) indica tra le *“Aree tutelate per legge”*, soggette a vincolo paesaggistico, *“i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227”*.

### **3. La legge 21 novembre 2000, n. 353 *“Legge quadro sugli incendi boschivi”***

Solo nel 2000 viene emanata una seconda legge finalizzata a disciplinare in modo organico la materia della protezione dagli incendi boschivi: si tratta della legge 21 novembre 2000, n. 353 *“Legge quadro sugli incendi boschivi”*. La legge è espressamente finalizzata alla *“conservazione e alla difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale quale bene insostituibile per la qualità della vita”* (art. 1).

Il provvedimento si presenta come legge quadro che presuppone dunque una ulteriore attività legislativa attuativa da parte delle Regioni, le quali sono infatti chiamate dall'art. 3, ad adeguare i rispettivi ordinamenti sulla base delle disposizioni di principio dettate dalla legge medesima, se a statuto ordinario; a provvedere alle finalità perseguite dalla legge secondo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, se a statuto speciale (tale disposizione si applica anche alle Province autonome di Trento e di Bolzano).

La legge quadro, entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, abroga tutte le norme con essa in contrasto e, in particolare, la legge 1° marzo 1975, n. 47, recante *“Norme integrative per la difesa dei boschi dagli incendi”*, ed il decreto-legge 10 luglio 1982, n. 428, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1982, n. 547, recante *“Misure urgenti per la protezione civile”*.

L'art. 2 della legge offre la nozione di incendio boschivo definendo tale *“un fuoco con suscettività a espandersi su aree boscate, cespugliate o arborate, comprese eventuali strutture e infrastrutture antropizzate poste all'interno delle predette aree, oppure su terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi a dette aree”*.

Gli strumenti adottati dalla legge quadro per realizzare le sue finalità sono molteplici e comprendono *misure di previsione e di*

*carattere preventivo, strumenti di lotta attiva contro gli incendi boschivi, e un apparato sanzionatorio.*

### *3.a) Misure di previsione e prevenzione*

All'art. 4 la legge quadro definisce come “*attività di previsione*” l'individuazione delle aree e dei periodi a rischio di incendio boschivo nonché degli indici di pericolosità, condotta secondo le indicazioni contenute nella stessa legge quadro, all'art. 3; definisce inoltre come “*attività di prevenzione*”, le azioni mirate a ridurre le cause e il potenziale innesco d'incendio, nonché gli interventi finalizzati alla mitigazione dei danni conseguenti, mediante la utilizzazione di tutti i sistemi e i mezzi di controllo e vigilanza delle aree a rischio di cui al comma 1 dello stesso art. 4, ed in generale le tecnologie per il monitoraggio del territorio, conformemente alle direttive di cui all'articolo 3, comma 1, nonché gli interventi colturali idonei volti a migliorare l'assetto vegetazionale degli ambienti naturali e forestali.

L'art. 4 della legge quadro affida poi alle Regioni il compito di programmare le attività di previsione e prevenzione ai sensi dell'articolo 3; ed attribuisce alle stesse Regioni la possibilità di concedere, nell'ambito dell'attività di prevenzione, contributi a privati proprietari di aree boscate, per operazioni di pulizia e di manutenzione selvicolturale, prioritariamente finalizzate alla prevenzione degli incendi boschivi.

Il principale strumento di previsione e prevenzione degli incendi boschivi è, nell'ambito della legge quadro, il "*piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi*", la cui disciplina è contenuta nell'art. 3. Ai sensi di tale disposizione, le Regioni sono chiamate ad approvare il piano regionale per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, sulla base di linee guida e di direttive deliberate, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge medesima, dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delegato per il coordinamento della Protezione civile, che si avvale, per quanto di rispettiva competenza, dell'Agenzia di protezione civile, ovvero, fino alla effettiva operatività della stessa, del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Le linee guida per le Regioni sono state approvate con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20 dicembre 2001 "*Linee guida relative ai piani regionali per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi*". Il piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi deve essere approvato dalle Regioni entro centocinquanta giorni dalla deliberazione delle suddette linee guida e direttive.

Il piano, che è sottoposto a revisione annuale, deve individuare:

- a) le cause determinanti ed i fattori predisponenti l'incendio; b) le aree percorse dal fuoco nell'anno precedente, rappresentate con apposita cartografia; c) le aree a rischio di incendio boschivo rappresentate con apposita cartografia tematica aggiornata, con l'indicazione delle tipologie di vegetazione prevalenti; d) i periodi a rischio di incendio boschivo, con l'indicazione dei dati anemologici e dell'esposizione ai venti; e) gli indici di pericolosità fissati su base quantitativa e sinottica; f) le azioni determinanti anche solo potenzialmente l'innescò di incendio nelle aree e nei periodi a rischio di incendio boschivo di cui alle lettere c) e d); g) gli interventi per la previsione e la prevenzione degli incendi boschivi

anche attraverso sistemi di monitoraggio satellitare; *h*) la consistenza e la localizzazione dei mezzi, degli strumenti e delle risorse umane, nonché le procedure per la lotta attiva contro gli incendi boschivi; *i*) la consistenza e la localizzazione delle vie di accesso e dei tracciati spartifuoco nonché di adeguate fonti di approvvigionamento idrico; *l*) le operazioni selvicolturali di pulizia e manutenzione del bosco, con facoltà di previsione di interventi sostitutivi del proprietario inadempiente, in particolare nelle aree a più elevato rischio; *m*) le esigenze formative e la relativa programmazione; *n*) le attività informative; *o*) la previsione economico-finanziaria delle attività previste nel piano stesso.



In caso di inadempienza delle Regioni nella predisposizione del piano, il Ministro delegato per il coordinamento della Protezione civile, avvalendosi, per quanto di rispettiva competenza, dell'Agenzia di Protezione civile, ovvero, fino alla effettiva operatività della stessa, del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato, sentita la Conferenza unificata, predispone, anche a livello interprovinciale, le attività di emergenza per lo spegnimento degli incendi boschivi, tenendo conto delle strutture operative delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane; e nelle more dell'approvazione dei piani di cui al comma 1, restano efficaci, a tutti gli effetti, i piani anti incendi boschivi già approvati dalle Regioni.

Oltre al piano regionale di cui sopra, la legge quadro individua altri strumenti di previsione e prevenzione degli incendi boschivi: alla luce dell'art. 4, 4° comma, le Regioni sono infatti chiamate, nell'esercizio delle proprie competenze in materia urbanistica e di pianificazione territoriale, a predisporre apposite planimetrie relative alle aree a rischio di cui al comma 1, e a tener conto del grado di rischio di incendio boschivo del territorio. In base al disposto dell'art. 4, 1° comma, della legge quadro, rientra nell'attività di previsione l'approntamento dei dispositivi funzionali a realizzare la lotta attiva di cui al successivo art. 7.

Nell'attività di previsione e prevenzione sono coinvolte non solo le Regioni, ma anche le Province, le Comunità montane ed i Comuni che devono attuare tali attività secondo le attribuzioni stabilite dalle Regioni medesime.

Sono riconducibili alla stessa finalità di prevenzione anche le misure relative alla attività formativa ed informativa, rispettivamente disciplinate dagli artt. 5 e 6 della legge quadro. L'art. 5 invita lo Stato e le Regioni a promuovere d'intesa, l'integrazione dei programmi didattici delle scuole e degli Istituti di ogni ordine e grado, ai fini della crescita e della promozione di un'effettiva educazione ambientale in attività di protezione civile. Allo stesso fine le Regioni sono chiamate a curare, anche in forma associata, l'organizzazione di corsi di carattere tecnico-pratico rivolti alla preparazione di soggetti per le attività di previsione, prevenzione degli incendi boschivi e lotta attiva ai medesimi, e possono avvalersi per l'organizzazione di tali corsi anche del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. L'art. 6, a sua volta, invita le Amministrazioni statali, regionali e gli Enti locali a promuovere, ai sensi della legge 7 giugno 2000, n. 150, l'informazione alla popolazione in merito alle cause determinanti

l'innescò di incendio e alle norme comportamentali da rispettare in situazioni di pericolo.

### 3.b) Gli strumenti di lotta attiva

Gli strumenti di lotta attiva contro gli incendi boschivi sono individuati e descritti nell'art. 7 della legge quadro e comprendono, ai sensi del primo comma della disposizione, *“le attività di ricognizione, sorveglianza, avvistamento, allarme e spegnimento con mezzi da terra e aerei”*.

Sono coinvolti in tali attività sia lo Stato che le Regioni. Lo Stato opera attraverso: 1) la Agenzia di Protezione civile, ovvero fino alla effettiva operatività della stessa, il Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri; 2) il Corpo forestale dello Stato; 3) il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Il 2° comma dell'art. 7 stabilisce che, ai fini della lotta attiva contro gli incendi boschivi, *“l'Agenzia, ovvero, fino alla effettiva operatività della stessa, il Dipartimento, garantisce e coordina sul territorio nazionale, avvalendosi del Centro operativo aereo unificato (COAU), le attività aeree di spegnimento con la flotta aerea antincendio dello Stato, assicurandone l'efficacia operativa e provvedendo al potenziamento e all'ammodernamento di essa. Il personale addetto alla sala operativa del COAU è integrato da un rappresentante del Corpo nazionale dei vigili del fuoco”*.

Le Regioni, a loro volta, ai sensi dello stesso art. 7, programmano la lotta attiva nell'ambito del piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, e dunque, ai sensi dell'articolo 3, commi 1 e 3, lettera h) della legge quadro, e assicurano il coordinamento delle proprie strutture antincendio con quelle statali istituendo e gestendo, con una operatività di tipo continuativo nei periodi a rischio di incendio boschivo, le sale operative unificate permanenti (S.O.U.P.), avvalendosi, oltre che delle proprie strutture e dei propri mezzi aerei di supporto all'attività delle squadre a terra: a) di risorse, mezzi e personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato, in base ad accordi di programma; b) di personale appartenente ad organizzazioni di volontariato, riconosciute secondo la vigente normativa, dotato di adeguata preparazione professionale e di certificata idoneità fisica qualora impiegato nelle attività di spegnimento del fuoco; c) di risorse, mezzi e personale delle Forze armate e delle Forze di polizia dello Stato, in caso di riconosciuta e urgente necessità, richiedendoli all'Autorità competente che ne potrà disporre l'utilizzo in dipendenza delle proprie esigenze; d) di mezzi aerei di altre Regioni in base ad accordi di programma. Le Regioni inoltre possono richiedere che il Centro operativo aereo unificato intervenga con la

flotta aerea antincendio dello Stato secondo procedure prestabilite e tramite le sale operative unificate permanenti regionali. Le Regioni infine devono assicurare il coordinamento delle operazioni a terra anche ai fini dell'efficacia dell'intervento dei mezzi aerei per lo spegnimento degli incendi boschivi. A tali fini, le Regioni possono avvalersi del Corpo forestale dello Stato tramite i centri operativi antincendi boschivi del Corpo medesimo (art. 7, 5° comma).

### *3.c) Disposizione relative alle aree protette*

La legge quadro detta, all'art. 8, disposizioni particolari che attengono alla attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi all'interno delle aree protette. In primo luogo, ai sensi di tale disposizione, con riferimento alle aree naturali protette regionali, il piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, di cui al comma 1 dell'articolo 3, deve prevedere, ferme restando le disposizioni della legge 6 dicembre 1991, n. 394, e successive modificazioni, un'apposita sezione, definita di intesa con gli Enti gestori dell'area protetta, su proposta degli stessi, sentito il Corpo forestale dello Stato.

Con riferimento ai parchi naturali e le riserve naturali dello Stato, deve essere predisposto un apposito piano dal Ministro dell'Ambiente e del Territorio, di intesa con le Regioni interessate, su proposta degli Enti gestori dell'area protetta, sentito il Corpo forestale dello Stato: detto piano costituisce un'apposita sezione del piano regionale di cui al comma 1 dell'articolo 3.

Nelle aree naturali protette, sia nazionali che regionali, le attività di previsione e prevenzione devono essere realizzate dai relativi Enti gestori, o, in assenza di questi, dalle Province, dalle Comunità montane e dai Comuni, secondo le attribuzioni stabilite dalle Regioni (art. 8, 3° comma della legge); mentre le attività di lotta attiva per le aree naturali protette sono organizzate e svolte secondo le modalità previste dall'articolo 7 della legge (art. 8, 4° comma della legge).

### *3.d) Divieti, prescrizioni e sanzioni*

Al fine di rafforzare l'efficacia delle proprie disposizioni, la legge predispone nel Capo II "*Funzioni amministrative e sanzioni*", un apparato di disposizioni che comprendono divieti, prescrizioni e sanzioni.

In questa direzione si colloca in modo significativo il primo comma dell'art. 10 che introduce una serie di divieti finalizzati a disincentivare attività speculative legate agli incendi boschivi: la norma infatti stabilisce che "*le zone boscate ed i pascoli i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco non possono avere una destinazione diversa da quella preesistente all'incendio per almeno quindici anni. È comunque consentita la costruzione di opere pubbliche necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente. In tutti gli atti di compravendita di aree e immobili*

situati nelle predette zone, stipulati entro quindici anni dagli eventi previsti dal presente comma, deve essere espressamente richiamato il vincolo di cui al primo periodo, pena la nullità dell'atto. È inoltre vietata per dieci anni, sui predetti soprassuoli, la realizzazione di edifici nonché di strutture e infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività produttive, fatti salvi i casi in cui per detta realizzazione sia stata già rilasciata, in data precedente l'incendio e sulla base degli strumenti urbanistici vigenti a tale data, la relativa autorizzazione o concessione. Sono vietate per cinque anni, sui predetti soprassuoli, le attività di rimboschimento e di ingegneria ambientale sostenute con risorse finanziarie pubbliche, salvo specifica autorizzazione concessa dal Ministro dell'ambiente, per le aree naturali protette statali, o dalla Regione competente, negli altri casi, per documentate situazioni di dissesto idrogeologico e nelle situazioni in cui sia urgente un intervento per la tutela di particolari valori ambientali e paesaggistici. Sono altresì vietati per dieci anni, limitatamente ai soprassuoli delle zone boscate percorsi dal fuoco, il pascolo e la caccia”

Al fine di garantire adeguata pubblicità alla presenza del vincolo l'art. 10, al secondo comma, attribuisce ai Comuni il compito di provvedere, entro novanta giorni dalla data di approvazione del piano regionale di cui al comma 1 dell'articolo 3, a censire, tramite apposito catasto, aggiornato annualmente, i soprassuoli già percorsi dal fuoco nell'ultimo quinquennio, avvalendosi anche dei rilievi effettuati dal Corpo forestale dello Stato. L'elenco dei predetti soprassuoli deve essere esposto per trenta giorni all'Albo pretorio comunale, per eventuali osservazioni: decorso tale termine, i Comuni valutano le osservazioni presentate ed approvano, entro i successivi sessanta giorni, gli elenchi definitivi e le relative perimetrazioni. È ammessa la revisione degli elenchi con la cancellazione delle prescrizioni relative ai divieti di cui al comma 1, solo dopo che siano trascorsi i periodi rispettivamente indicati, per ciascun divieto, dal medesimo comma 1.

I divieti sono supportati da una serie di sanzioni, penali e amministrative, che si applicano nel caso della loro violazione. In particolare, ai sensi del 3° comma dell'art. 10, la violazione del divieto di pascolo su soprassuoli delle zone boscate percorsi dal fuoco ai sensi del comma 1, dà luogo alla applicazione di sanzioni pecuniarie.

A sua volta, la violazione del divieto di realizzazione di edifici nonché di strutture e infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività produttive su soprassuoli percorsi dal fuoco ai sensi del comma 1, dà luogo alla applicazione di sanzioni penali: si applica infatti l'articolo 20, primo comma, lettera c), della legge 28 febbraio 1985, n. 47 *“Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie”*. Per inciso si deve ricordare che la disposizione dell'art. 20 della legge del 1985, è stata sostituita dall'art. 44 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 contenente il *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”*, entrato in vigore il 30 giugno 2003. Il giudice nella sentenza di condanna, dispone la demolizione dell'opera e il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile.

Ulteriori divieti sono posti dal 5° comma dell'art. 10, anch'essi supportati dalla previsione di sanzioni a fronte della relativa violazione. La disposizione infatti vieta nelle aree e nei periodi a rischio di incendio boschivo tutte le azioni, individuate nel piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi, che possono determinare un incendio in tali aree e in tali periodi. Per la trasgressioni a tale divieto è prevista l'applicazione di una sanzione pecuniaria amministrativa. Nell'ipotesi in cui a violare tale divieto siano esercenti attività turistiche, oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria di sopra, è disposta la revoca della licenza, dell'autorizzazione o del provvedimento amministrativo che consente l'esercizio dell'attività.

La violazione dei divieti indicati dall'art. 10 comporta, oltre alle sanzioni penali e amministrative descritte, anche l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, sul diritto al risarcimento del danno ambientale, alla cui determinazione concorrono l'ammontare delle spese sostenute per la lotta attiva e la stima dei danni al soprassuolo e al suolo.

Nel complesso apparato sanzionatorio predisposto dalla legge quadro si inserisce anche un'altra importante disposizione, l'art. 11, che per la prima volta introduce nel nostro ordinamento, il *reato di incendio boschivo*: il codice penale, infatti, nella sua versione originaria prevedeva esclusivamente il più generale *reato di incendio* disciplinato dall'art. 423, e si limitava a contemplare, all'art. 425, punto 5), come *circostanza aggravante* di tale reato, che dunque comportava un aumento della pena prevista per quest'ultimo, l'ipotesi in cui *l'incendio riguardasse boschi, selve e foreste*.

La legge quadro inserisce nel codice penale dopo l'art. 423, l'art. 423 bis "*Incendio boschivo*", che prevede appunto il *reato di incendio boschivo*. Ai sensi di tale disposizione "*chiunque cagioni un incendio su boschi, selve o foreste ovvero su vivai forestali destinati al rimboschimento, propri o altrui, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni. Se l'incendio di cui al primo comma è cagionato per colpa, la pena è della reclusione da uno a cinque anni. Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate se dall'incendio deriva pericolo per edifici o danno su aree protette. Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate della metà, se dall'incendio deriva un danno grave, esteso e persistente all'ambiente*".

L'art. 11 della legge quadro introduce inoltre modificazioni ad alcune disposizioni del codice penale relative al reato di incendio in generale, al fine di armonizzarle con l'introduzione all'art. 423 bis,



del reato di incendio boschivo. L'art. 424 del codice penale relativo al *"Danneggiamento seguito da incendio"*, nella formulazione che risulta da tali modifiche, stabilisce che: *"Chiunque, al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 423 bis, al solo scopo di danneggiare la cosa altrui, appicca il fuoco a una cosa propria o altrui, se dal fatto sorge il pericolo di un incendio è punito con la reclusione da sei mesi a due anni. Se segue l'incendio si applicano le disposizioni dell'art. 423, ma la pena è ridotta da un terzo alla metà. Se al fuoco appiccato a boschi, selve e foreste, ovvero vivai forestali destinati al rimboschimento, segue incendio, si applicano le pene previste dall'articolo 423-bis"*.

A sua volta l'art. 425 del codice penale "*Circostanze aggravanti*" viene modificato sia dal punto di vista formale, attraverso la sostituzione della locuzione "*nei casi preveduti dai due articoli precedenti*" con quella di "*nei casi preveduti dagli artt. 423 e 424*"; sia attraverso la abrogazione del numero 5 della disposizione che prevedeva l'aumento della pena in caso di incendio o di danneggiamento seguito da incendio "*su boschi, selve e foreste*". Questa abrogazione si giustifica in quanto, come abbiamo visto, la legge quadro ha introdotto e disciplinato come reato autonomo e speciale l'incendio boschivo.

Viene modificato infine l'art. 449, 1° comma, del codice penale "*Delitti colposi di danno*", il quale nella sua attuale formulazione recita "*Chiunque, al di fuori delle ipotesi previste dal 2° comma dell'art. 423 – bis, cagiona per colpa un incendio o un altro disastro preveduto dal Capo I di questo titolo, è punito con la reclusione da uno a cinque anni*": anche questa modificazione della norma che si occupa di disciplinare le ipotesi in cui l'incendio (o altri disastri previsti dal codice penale) sia causato da colpa, si giustifica in quanto l'incendio boschivo colposo è, come abbiamo visto, espressamente previsto e disciplinato dall'art. 423 *bis*, al 2° comma.

Per inciso si ricorda che nel codice penale si trova un'altra disposizione collegata alla materia degli incendi, l'art. 435, che punisce con la reclusione da uno a cinque anni, chiunque fabbrica, acquista o detiene materia infiammabili ed esplosivi, al fine di attentare alla pubblica incolumità.

### *3.e) Disposizioni finali.*

La legge quadro predispone, all'art. 9, gli strumenti per realizzare un controllo sulla effettiva applicazione delle sue disposizioni, attribuendo al Ministro delegato per il coordinamento della Protezione civile, il compito di svolgere attività di monitoraggio sugli adempimenti previsti dalla legge medesima, avvalendosi dell'Agenzia di protezione civile, ovvero, fino alla effettiva operatività della stessa, del Dipartimento della protezione civile, e di riferire al Parlamento sullo stato di attuazione della legge, decorso un anno dalla data di entrata in vigore di quest'ultima. La legge contempla infine, all'art. 12, disposizioni finanziarie mirate a supportare economicamente l'applicazione delle sue disposizioni.

## **XII IL CORPO FORESTALE DELLO STATO**

FONTI NORMATIVE: Legge 6 febbraio 2004 “*Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato*”.

SOMMARIO: 1. Natura giuridica e funzioni. – 2. La struttura.

### **1. Natura giuridica e funzioni**

La disciplina attuale del Corpo forestale dello Stato è contenuta nella legge 6 febbraio 2004 “*Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato*”.

La legge individua in modo univoco la natura giuridica del Corpo forestale dello Stato ed indica i compiti istituzionali ad esso attribuiti. Ai sensi dell’art. 1, 1° comma, infatti, “*il Corpo forestale dello Stato è forza di polizia dello Stato ad ordinamento civile, specializzata nella difesa del patrimonio agro-forestale italiano e nella tutela dell’ambiente, del paesaggio e dell’ecosistema e concorre nell’espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica, ai sensi della legge 1° aprile 1981, n. 121, nonché nel controllo del territorio, con particolare riferimento alle aree rurali e montane*”. A sua volta, il 2° comma dell’art. 1 afferma che “*il Corpo forestale dello Stato svolge attività di polizia giudiziaria e vigila sul rispetto della normativa nazionale e internazionale concernente la salvaguardia delle risorse agro-ambientali, forestali e paesaggistiche e la tutela del patrimonio naturalistico nazionale, nonché la sicurezza agro-alimentare, prevenendo e reprimendo i reati connessi. È altresì struttura operativa nazionale di protezione civile*”.

Con riferimento alle funzioni di polizia giudiziaria che il Corpo forestale dello Stato è chiamato a svolgere, è anzitutto da chiarire che ai sensi dell’art. 57 del codice di procedura penale, nell’ambito del personale del Corpo forestale dello Stato, la qualifica di *ufficiali di polizia giudiziaria* è riconosciuta esclusivamente agli ufficiali superiori e inferiori e ai sottoufficiali, mentre le guardie forestali rivestono la qualifica di *agenti di polizia giudiziaria*. Le funzioni di

polizia giudiziaria sono indicate dal codice di procedura penale nel Libro I “*Soggetti*”, Titolo III “*Polizia giudiziaria*”, artt. da 55 a 59, e nel Libro IV, “*Misure cautelari*”, Titolo IV “*Attività a iniziativa della polizia giudiziaria*”, agli artt. da 347 a 358, 355 e 354.

Ai sensi dell'art. 55 del codice di procedura penale che reca il titolo *“Funzioni della polizia giudiziaria”*, *“la polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale”* (1° comma). *“Svolge ogni indagine e attività disposta o delegata dall'Autorità giudiziaria”* (2° comma). *“Le funzioni indicate nei commi 1° e 2° sono svolte dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria e alla dipendenza e sotto la direzione dell'Autorità giudiziaria”* (3° comma).

Alla luce dell'art. 3 dell'8° comma, della legge del 2004, il personale del Corpo forestale dello Stato con qualifiche permanenti di polizia è autorizzato a portare armi, è esente dal richiamo in servizio militare per istruzione o per mobilitazione, e ha diritto al libero percorso sulle linee dei mezzi pubblici di trasporto urbano e metropolitano.

*L'art. 2 della legge individua in maniera più dettagliata le funzioni del Corpo forestale dello Stato ed afferma che “fatte salve le attribuzioni delle Regioni e degli Enti locali, il Corpo forestale dello Stato svolge le funzioni di rilievo nazionale assegnategli dalle leggi e dai regolamenti, e in particolare ha competenza in materia di:*  
a) concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica con particolare riferimento alle aree rurali e montane; b) vigilanza, prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, con specifico riferimento alla tutela del patrimonio faunistico e naturalistico nazionale e alla valutazione del danno ambientale, nonché collaborazione nell'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 35 e 36 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; c) controllo e certificazione del commercio internazionale e della detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, tutelati ai sensi della Convenzione C.i.t.e.s. sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, resa esecutiva con legge 19 dicembre 1975, n. 874, e della relativa normativa comunitaria; d) vigilanza e controllo dell'attuazione delle convenzioni internazionali in materia ambientale, con particolare riferimento alla tutela delle foreste e della biodiversità vegetale e animale; e) controlli derivanti dalla normativa comunitaria agro-forestale e ambientale e concorso nelle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere; f) sorveglianza delle aree naturali protette di rilevanza internazionale e nazionale e delle altre aree pro-tette secondo le modalità previste

dalla legislazione vigente; g) tutela e salvaguardia delle riserve naturali statali riconosciute di importanza nazionale o internazionale, nonché degli altri beni destinati alla conservazione della biodiversità animale e vegetale; h) sorveglianza e accertamento degli illeciti commessi in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento e del relativo danno ambientale, nonché repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali dei rifiuti; i) concorso nel monitoraggio e nel controllo del territorio ai fini della prevenzione del dissesto idrogeologico, nonché collaborazione nello svolgimento dell'attività straordinaria di *polizia idraulica*; l) *pubblico soccorso e interventi di rilievo nazionale di protezione civile su tutto il territorio nazionale con riferimento anche al concorso con le Regioni nella lotta attiva agli incendi boschivi e nello spegnimento con mezzi aerei degli stessi*; controllo del manto nevoso e previsione del rischio valanghe; attività consultive e statistiche connesse; m) attività di studio connesse alle proprie competenze, con particolare riferimento alla rilevazione qualitativa e quantitativa delle risorse forestali anche al fine della costituzione dell'inventario forestale nazionale, al monitoraggio sullo stato fitosanitario delle foreste, ai controlli sul livello di inquinamento degli ecosistemi forestali, al monitoraggio del territorio in genere con raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati; adempimenti connessi alla gestione e allo sviluppo dei collegamenti di cui all'articolo 24 della legge 31 gennaio 1994, n. 97; n) attività di supporto al Ministero delle politiche agricole e forestali nella rappresentanza e nella tutela degli interessi forestali nazionali in sede comunitaria e internazionale e raccordo con le politiche forestali regionali; o) reclutamento, formazione e gestione del proprio personale; approvvigionamento e amministrazione delle risorse strumentali; *divulgazione delle attività istituzionali ed educazione ambientale*; p) *ogni altro compito assegnatogli dalle leggi e dai regolamenti dello Stato*".

Dalle indicazioni sopra riportate emerge la molteplicità e la varietà dei settori all'interno dei quali il Corpo forestale dello Stato svolge le sue funzioni: si tratta di materie nelle quali si intrecciano competenze regionali e competenze statali, ripartite queste ultime tra Ministeri diversi. Ciò giustifica quanto stabilito dalle disposizioni che ora andremo ad esaminare relative alla collocazione istituzionale del Corpo forestale dello Stato: ai sensi dell'art. 3 della legge, il Corpo forestale dello Stato è posto alle dirette dipendenze del Ministro delle politiche agricole e forestali, con organizzazione e organico distinti da quelli del Ministero, fatta salva la dipendenza funzionale dal Ministro dell'interno per le questioni inerenti l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, il pubblico soccorso e la protezione civile. Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio si avvale della collaborazione del Corpo forestale dello Stato per le funzioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b), c), d), e), f), g), h) e i), nonché per il contrasto del fenomeno dell'abusivismo edilizio, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione delle alterazioni all'ambiente commesse in violazione della relativa normativa. Inoltre, alla luce dell'art. 4, fermo restando quanto previsto dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, il Ministro delle politiche agricole e forestali, senza pregiudizio delle funzioni di rilievo statale di cui all'articolo 2 della stessa legge, ha facoltà di stipulare con le Regioni specifiche convenzioni per l'affidamento al Corpo forestale dello Stato di compiti e funzioni propri delle Regioni stesse sulla base di un accordo quadro approvato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera l), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. A sua volta, il 10° comma dello stesso art. 4 afferma che restano ferme le competenze attribuite in materia di Corpo forestale dello Stato alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. In questa direzione l'art. 4, 2° comma, della legge istituisce il Comitato di coordinamento delle attività del Corpo forestale dello Stato e dei servizi tecnici forestali regionali. Il Comitato, i cui membri sono nominati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, è presieduto dal Ministro medesimo, ed è composto dal capo del Corpo forestale dello Stato e da sei membri, di cui due in rappresentanza del Ministero dell'Ambiente e del territorio e del Ministero dell'Interno, e quattro designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

## **2. La struttura**

Sotto il profilo della struttura, il Corpo forestale dello Stato è organizzato secondo le indicazioni contenute nella legge del 2004, all'art. 3, commi 3, 4, e 5. All'unità dirigenziale di livello generale, individuata presso il Ministero delle politiche agricole e forestali con il regolamento previsto dall'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2001, n. 155, e successive modificazioni, che ne stabilisce altresì le funzioni, è preposto un dirigente generale che assume la qualifica di "Capo del Corpo forestale dello Stato". Il Capo del Corpo forestale dello Stato è nominato ai sensi dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

L'individuazione degli uffici centrali e periferici di livello dirigenziale non generale e dei relativi compiti è disposta con i decreti ministeriali di natura non regolamentare previsti dall'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2001, n. 155, e successive modificazioni.

L'organizzazione, l'attività di servizio e il regolamento di disciplina del Corpo forestale dello Stato sono stabiliti con uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che garantiscono un'equilibrata distribuzione territoriale del personale.

All'art. 3, 7° comma, la legge del 2004 offre indicazioni in ordine alla scuola del Corpo forestale dello Stato la quale provvede alla formazione, all'addestramento, all'aggiornamento e alla specializzazione del personale del Corpo, nonché, a richiesta, di quello dipendente da altre Pubbliche Amministrazioni, ivi compreso quello dei Servizi tecnici forestali regionali e di altri operatori dell'ambiente.



## XV IL RISARCIMENTO DEL DANNO AMBIENTALE

FONTE NORMATIVE: Legge 8 luglio 1986, n. 349 “*Istituzione del Ministero dell’ambiente e norme in materia di danno ambientale*”; Direttiva 2004/35 CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, *sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*.

SOMMARIO: 1. L’art. 18 della legge n. 349 del 1986. – 2. La Direttiva 2004/35 *sulla responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*. – 3. Le divergenze tra la normativa comunitaria e quella italiana. – 3.a) *La nozione di danno ambientale ed i presupposti per la configurabilità della relativa responsabilità*. – 3.b) *Ipotesi di esclusione della responsabilità*. – 3.c) *L’azione di prevenzione del danno ambientale*. – 4. Nuove prospettive della legislazione italiana in materia.

### 1. L’art. 18 della legge n. 349 del 1986

Il risarcimento per danno ambientale è una sanzione di carattere civile che si aggiunge a quelle penali ed amministrative contemplate dalle normative poste a tutela dell’ambiente. La sua introduzione ad opera dell’art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, costituisce applicazione al settore della tutela ambientale del principio generale della “*responsabilità per fatto illecito*” contemplata dall’art. 2043 del codice civile, norma che afferma: “*qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*”.

Ai sensi dell’art. 18 della legge 349/1986 “*qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l’ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l’autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato*”.

Sotto il profilo soggettivo perché si configuri l’obbligo del risarcimento del danno è richiesto che il fatto lesivo sia stato commesso con *dolo* o con *colpa*. Si è in presenza di *dolo*, ai sensi dell’art. 43 del codice penale, quando l’evento dannoso è previsto da

colui che agisce e *voluta* come conseguenza della propria azione od omissione: vi è dunque la volontà di compiere il fatto lesivo dell'ambiente. Si è invece in presenza di *colpa*, ai sensi dell'art. 43 del codice penale, quando l'evento

dannoso, anche se *previsto, non è voluto* dall'agente, ma si verifica a causa di *negligenza, imprudenza, imperizia, inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline*.

La condanna al risarcimento del danno avviene con sentenza del giudice ordinario: nell'ipotesi in cui il fatto sia commesso da un pubblico dipendente nell'esercizio delle sue funzioni, la competenza è riservata alla Corte dei conti. L'azione giudiziale diretta ad ottenere la sentenza di condanna al risarcimento del danno può essere promossa dallo Stato o dagli Enti territoriali sul cui territorio si trovano i beni oggetto del fatto lesivo. I privati possono soltanto denunciare il fatto lesivo del bene ambientale ai soggetti legittimati ad agire; mentre le associazioni ambientaliste individuate dal Ministero dell'Ambiente, che siano in possesso dei requisiti richiesti dall'art. 13 della legge del 1986 – e cioè presenza in almeno cinque Regioni, ordinamento interno democratico, finalità programmatiche, continuità e rilevanza esterna dell'azione – possono, *ex art. 18, 4° comma*, denunciare i fatti lesivi di cui siano a conoscenza al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati, e, *ex art. 18, 5° comma*, intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento degli atti illegittimi.

L'art. 18 della legge del 1986 indica dettagliatamente e secondo un ordine di priorità, le diverse tipologie di risarcimento del danno a cui il giudice può condannare chi ha commesso il fatto lesivo con dolo o con colpa: il giudice, dunque, ove possibile, dovrà anzitutto condannare al *ripristino dello stato dei luoghi* a spese del responsabile; se non è possibile attuare il ripristino, il giudice dovrà condannare al *risarcimento del danno in forma specifica*; infine laddove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, il giudice dovrà condannare ad un *risarcimento in via equitativa*, tenendo obbligatoriamente conto dei seguenti elementi: 1) *gravità della colpa individuale*; 2) *costo necessario per il ripristino*; 3) *profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali*.

L'art. 18, al comma 9 *bis*, indica anche la destinazione delle somme riscosse a titolo di risarcimento del danno che dovranno essere versate all'entrata del bilancio dello Stato ed assegnate, con decreto del Ministro del tesoro, in un fondo di rotazione da istituire al fine di finanziare opere di carattere ambientale, con priorità per le aree per le quali ha avuto luogo il risarcimento del danno ambientale.

## **2. La Direttiva n. 2004/35 sulla responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale**

Sulla materia del risarcimento per danno ambientale è recentemente intervenuta la Comunità europea con la Direttiva 2004/35 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, *sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, che istituisce un quadro per la responsabilità ambientale, per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale, basato sul principio chi inquina paga. La Direttiva fissa la data del 30 aprile 2007 come termine per il suo recepimento da parte degli Stati membri, con possibilità peraltro per questi ultimi di mantenere o emanare norme più severe nella disciplina della materia. Questa stessa data del 30 aprile 2007 rappresenta la soglia per la applicabilità della normativa contenuta nella Direttiva: l'art. 17 stabilisce infatti che la Direttiva non si applica ad un danno verificatosi prima di tale data, né ad un danno che, pur verificatosi dopo il 30 aprile 2007, derivi da un'attività posta in essere e terminata in epoca anteriore.

Nei considerando che precedono il testo della Direttiva sono indicate le motivazioni che hanno indotto il legislatore comunitario ad intervenire in materia, che si identificano in particolare nella considerazione che nella Comunità esistono attualmente molti siti contaminati che comportano rischi significativi per la salute, e che negli ultimi decenni vi è stata una forte accelerazione della perdita di biodiversità: *“il non intervento”*, si legge ancora nei considerando, *“potrebbe provocare in futuro ulteriori contaminazioni dei siti e una perdita di biodiversità ancora maggiore”*. Si afferma inoltre che la prevenzione e la riparazione, nella misura del possibile, del danno ambientale contribuisce a realizzare gli obiettivi ed i principi della politica ambientale comunitaria stabiliti nel Trattato.

Obbiettivo della Direttiva è dunque quello di istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del danno ambientale a costi ragionevoli per la società. L'intervento comunitario in questa materia si giustifica sulla base dei principi di sussidiarietà e proporzionalità: si legge infatti nei considerando che l'obiettivo della Direttiva non può essere sufficientemente raggiunto dagli Stati membri, e può viceversa essere realizzato meglio a livello comunitario anche in relazione alla circostanza della stretta connessione che la materia oggetto della Direttiva presenta con altre normative comunitarie, quali la Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, *concernente la conservazione degli uccelli selvatici*, la Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, *relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche*, e la Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*. La Comunità dunque interviene con la Direttiva in esame in forza del principio di sussidiarietà, che abbiamo sopra analizzato, e, si legge testualmente nei considerando, *“si limita a quanto necessario per raggiungere l'obiettivo prefisso in ottemperanza al principio di proporzionalità”*.

Le misure di prevenzione e di riparazione del danno ambientale adottate dalla Direttiva si ispirano, come enunciato a chiari termini nei considerando, ad una serie di principi: esse infatti devono essere attuate applicando il principio *“chi inquina paga”*, stabilito nel Trattato, e coerentemente con il principio dello *“sviluppo sostenibile”*. I considerando contengono indicazioni dettagliate relative alla conformazione del testo normativo al principio cardine in materia ambientale *“chi inquina paga”*: si legge infatti nel punto 18 che in linea con questo principio, *“l'operatore*

*che provoca un danno ambientale, o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno, dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione; e che è inoltre opportuno che gli operatori sostengano anche il costo della valutazione del danno ambientale ed eventualmente della valutazione della minaccia imminente di tale danno. D'altro canto non si dovrebbe chiedere ad un operatore di sostenere i costi di misure di prevenzione o riparazione adottate conformemente alla Direttiva in situazioni in cui il danno in questione o la minaccia imminente di esso derivano da eventi indipendenti dalla sua volontà".*

Nei considerando che accompagnano la Direttiva viene chiaramente delineato l'ambito di applicabilità del provvedimento la cui disciplina attiene esclusivamente alla prevenzione e riparazione del danno ambientale e non riguarda i diritti a risarcimento del danno tradizionale riconosciuti dai pertinenti accordi internazionali che disciplinano la responsabilità civile; la Direttiva inoltre non si applica ai casi di lesioni personali, al danno alla proprietà privata o alle perdite economiche e non pregiudica qualsiasi diritto concernente questi tipi di danni.

All'art. 2 la Direttiva offre una serie di definizioni dei termini che vengono utilizzati nell'ambito della sua disciplina: anzitutto quella di *"danno ambientale"* che viene definito, ovviamente ai soli fini della Direttiva medesima, come: a) *danno alle specie e agli habitat naturali protetti* ("vale a dire qualsiasi danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di tali specie e *habitat*, dove l'entità di tali effetti è da valutare in riferimento alle condizioni originarie, tenendo conto dei criteri enunciati nell'allegato I"); b) *danno alle acque* ("vale a dire qualsiasi danno che incida in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo e/o sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella Direttiva 2000/60/CE, ad eccezione degli effetti negativi cui si applica l'articolo 4, paragrafo 7) di tale Direttiva"); c) *danno al terreno* ("vale a dire qualsiasi contaminazione del terreno che crei un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana a seguito dell'introduzione diretta o indiretta nel suolo, nel sottosuolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nel suolo").

In tale contesto la Direttiva specifica poi il significato del termine *"danno"* che viene definito come: *"un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente*

*o indirettamente”.*

La Direttiva inoltre puntualizza il significato dei termini “*specie e habitat naturali protetti*” che indica come: “*a) le specie menzionate all’articolo 4, paragrafo 2*

*o elencate nell’allegato I della direttiva 79/409/CEE o elencate negli allegati II e IV della direttiva 92/43/CEE; b) gli habitat delle specie menzionate all’articolo 4, paragrafo 2) o elencate nell’allegato I della Direttiva 79/409/CEE o elencate nell’allegato II della Direttiva 92/43/CEE, e gli habitat naturali elencati nell’allegato I della Direttiva 92/43/CEE, nonché i siti di riproduzione e i luoghi di riposo delle specie elencate nell’allegato IV della Direttiva 92/43/CEE; e c) qualora uno Stato membro lo decida, gli habitat o le specie non elencati in tali allegati che lo Stato membro designa per fini equivalenti a quelli di tali direttive”.*

La Direttiva indica poi che cosa intende con il termine “*stato di conservazione*”: *a) con riferimento a un habitat naturale, l’insieme dei fattori che intervengono su tale habitat naturale e sulle sue specie tipiche, che possono influenzarne la distribuzione naturale, la struttura e le funzioni a lungo termine, nonché la sopravvivenza a lungo termine delle sue specie tipiche. Secondo il caso nel territorio europeo degli Stati membri in cui si applica il trattato o nel territorio di uno Stato membro o nell’area di detto habitat, a seconda dei casi.*

La Direttiva precisa infine le condizioni in presenza delle quali un *habitat* naturale e lo stato di conservazione delle sue specie tipiche possono essere considerati “*favorevoli*”; e specifica inoltre che si indicano con il termine “*acque*” “*tutte le acque cui si applica la direttiva 2000/60/CE*”.

### **3. Le divergenze tra la normativa comunitaria e quella italiana**

La normativa comunitaria contenuta nella Direttiva n. 2004/35 offre una disciplina del danno ambientale che si diversifica sotto vari profili da quella contenuta nell’art. 18 della legge n. 349 del 1986.

#### *3.a) La nozione di danno ambientale ed i presupposti per la configurabilità della relativa responsabilità*

In primo luogo, diversa è la nozione del danno ambientale accolta dalla normativa comunitaria rispetto a quella adottata dal legislatore italiano: mentre infatti l’art. 18 della legge n. 349 del 1986 ha accolto una nozione estremamente ampia di danno ambientale, riferibile, come abbiamo visto, a *qualsiasi atto doloso o colposo che comprometta l’ambiente*, in una accezione quindi omnicomprensiva del termine “*ambiente*”, la Direttiva comunitaria definisce il danno ambientale con riferimento *soltanto ad alcune delle componenti dell’ambiente*: “*le specie e gli habitat naturali protetti, le acque e i terreni*”.

Un secondo elemento che differenzia la normativa comunitaria da quella italiana in materia, si identifica nella diversità dei presupposti che le due normative pongono alla applicabilità delle proprie disposizioni. Alla luce della Direttiva, infatti, l’applicabilità della sua normativa è diversamente disciplinata in funzione del bene che subisce o può subire il danno ambientale: *con riferimento “alle acque e ai terreni”*, la Direttiva si applica solo nei casi in cui il



danno ambientale è causato da una delle attività professionali elencate nell'Allegato III, o si configura una “*minaccia imminente*” di tale danno a seguito dell'esercizio di una di dette attività: la Direttiva precisa che con il termine “*minaccia imminente di danno*” si intende “*il*

*rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale nel prossimo futuro”.*

Con riferimento invece alle “*specie ed habitat naturali protetti*” la Direttiva si applica nel caso in cui il danno sia causato da una attività professionale diversa da quelle elencate nell’Allegato III, o si configuri una qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito dell’esercizio di una di dette attività, solo però in presenza di un comportamento doloso o colposo dell’operatore: la Direttiva precisa che con il termine “operatore” si intende “*qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un’attività professionale*” oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, “*il soggetto al quale è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell’autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l’attività medesima*”.

Ai fini della configurabilità della responsabilità per danno ambientale, quindi, nella normativa comunitaria, per il danno alle *specie e agli habitat naturali* è richiesto *l’elemento psicologico del dolo o della colpa*, mentre per il danno alle *acque e ai terreni* la responsabilità è legata esclusivamente allo *svolgimento di una attività professionale specifica*, e si configura quindi come *responsabilità oggettiva*, che prescinde cioè dal dolo e dalla colpa dell’operatore.

Inoltre, sempre ai fini della configurabilità della responsabilità, mentre in relazione alle *acque e ai terreni* è richiesto che il *danno derivi dall’esercizio delle attività professionali* indicate, con riferimento alle *specie e agli habitat* la responsabilità si configura *a prescindere da tale requisito*.

Alla luce di queste disposizioni, la differenza tra la disciplina comunitaria e quella nazionale è evidente: la normativa italiana contenuta nella legge n. 349 del 1986 richiede infatti sempre ai fini della configurabilità della responsabilità, *l’elemento psicologico del dolo e della colpa*, e non contempla alcuna ipotesi di responsabilità oggettiva. Coerentemente la normativa italiana, a differenza di quella comunitaria, non collega la responsabilità all’esercizio di una determinata attività professionale: l’art. 18, infatti, come abbiamo visto, fa riferimento a “*qualunque fatto... che comprometta l’ambiente*”

### *3.b) Ipotesi di esclusione della responsabilità*

La Direttiva, all'art. 4, a differenza dell'art. 18 della legge del 1986, che nulla dice in proposito, prevede alcune ipotesi di *esclusione della applicabilità delle sue disposizioni*, che si verificano allorquando il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno siano cagionati da: a) un atto di conflitto armato, ostilità, guerra civile o insurrezione; b) un fenomeno naturale di carattere eccezionale, inevitabile e incontrollabile.

La Direttiva non si applica poi al danno ambientale o a una minaccia imminente di tale danno, a seguito di un incidente per il quale la responsabilità o l'indennizzo rientrano nell'ambito d'applicazione di una delle Convenzioni internazionali elencate nell'allegato IV, comprese eventuali successive modifiche di tali Convenzioni, in vigore nello Stato membro interessato, ai rischi nucleari e al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno, causati da attività disciplinate dal Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, o causati da un incidente o un'attività per i quali la responsabilità o l'indennizzo rientra nel campo di applicazione di uno degli strumenti internazionali elencati nell'allegato V, comprese eventuali successive modifiche di tali strumenti.

La Direttiva inoltre si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso unicamente quando sia possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori; essa infine non si applica alle attività aventi come scopo principale la difesa nazionale o la sicurezza internazionale, né a quelle aventi come unico scopo la protezione dalle calamità naturali.

### *3.c) L'azione di prevenzione del danno ambientale.*

La disciplina del danno ambientale contenuta nella Direttiva è incentrata sulla predisposizione di due tipologie di azioni, entrambe ispirate al principio "chi inquina paga": un'azione di "*prevenzione*", contemplata dall'art. 5, legata all'ipotesi in cui un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi; ed un'azione di "*riparazione*", disciplinata dall'art. 6, che si attiva nell'ipotesi in cui un danno ambientale si è verificato.

Anche sotto questo profilo è evidente la diversità di impostazione tra la normativa comunitaria e quella nazionale: quest'ultima infatti non prevede alcuna azione di prevenzione del danno ambientale, ma si limita a disciplinare le conseguenze che derivano dal verificarsi di quest'ultimo.

Con riferimento alla *prevenzione del danno ambientale*, l'art. 5 della Direttiva stabilisce che "*qualora esista la minaccia imminente che si verifichi un danno ambientale, l'operatore è tenuto ad adottare senza indugio le misure di prevenzione necessarie, intendendo come tali le misure prese per reagire a un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno*".

Alla luce della stessa disposizione, inoltre, qualora la minaccia imminente di danno ambientale persista nonostante le misure di prevenzione adottate dall'operatore, quest'ultimo ha l'obbligo di informare il più presto possibile l'Autorità competente, designata dagli Stati membri, di tutti gli aspetti pertinenti della situazione, nei modi e nelle forme indicati dalle normative di attuazione emanate dagli Stati membri. In quest'ottica la Direttiva riconosce alla Autorità competente designata dagli Stati membri, la facoltà, da esercitare in qualsiasi momento lo ritenga opportuno, di: a) chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente; b) chiedere all'operatore di prendere le misure di prevenzione necessarie; c) dare all'operatore le istruzioni da seguire riguardo alle misure di prevenzione necessarie da adottare; oppure di adottare essa stessa le misure di prevenzione necessarie.

Con riferimento alla *riparazione del danno ambientale*, l'art. 6 della Direttiva impone all'operatore di comunicare senza indugio alla Autorità competente individuata dagli Stati membri, tutti gli aspetti pertinenti della situazione, e di adottare: a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi; b) le necessarie misure di riparazione che devono essere approvate dalla Autorità competente, intendendo come "*misure di riparazione*", "*qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi, come previsto nell'allegato II*". L'Autorità competente, in qualsiasi momento, ha facoltà di: a) chiedere all'operatore di fornire informazioni supplementari su qualsiasi danno verificatosi; b) chiedere all'operatore di adottare, tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi; c) chiedere all'operatore di prendere le misure di riparazione necessarie; d) dare all'operatore le istruzioni da seguire riguardo alle misure di riparazione necessarie da adottare; oppure) adottare essa stessa le misure di riparazione necessarie.

Nelle ipotesi in cui l'operatore non si conformi agli obblighi sopra indicati,

o non possa essere individuato, l'Autorità competente ha facoltà di adottare essa stessa tali misure, qualora non le rimangano altri mezzi: i costi delle azioni di prevenzione e di riparazione adottate in conformità della Direttiva sono a carico dell'operatore, il quale è tenuto a rimborsare all'Autorità competente i costi sostenuti da quest'ultima in relazione a tali azioni.

La Direttiva indica le ipotesi nelle quali i costi delle azioni di prevenzione o di riparazione non sono a carico dell'operatore, e cioè allorché quest'ultimo possa provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno è stato causato da un terzo, o si è verificato nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza, oppure è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una Autorità pubblica, diversa da un ordine o istruzione impartiti in seguito a un'emissione o a un incidente

causati dalle attività dell'operatore: in tali casi gli Stati membri adottano le misure appropriate per consentire all'operatore di recuperare i costi sostenuti.

Agli Stati membri la Direttiva, all'art. 9, lascia inoltre la facoltà di esonerare l'operatore dal sostenere tali costi in presenza di particolari condizioni indicate dalla Direttiva medesima

Alla luce della Direttiva, a fronte di un danno ambientale o di una minaccia imminente di danno ambientale, le persone fisiche o giuridiche che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale e le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che sono conformi a tutti i requisiti previsti dal diritto nazionale, sono legittimate a presentare all'Autorità competente osservazioni concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o minaccia imminente di danno ambientale di cui siano a conoscenza, e a chiedere all'Autorità competente di intervenire a norma della Direttiva. La richiesta di azione deve essere corredata di tutti i dati e le informazioni pertinenti a sostegno delle osservazioni presentate in relazione al danno ambientale in questione. L'Autorità competente tiene conto delle richieste di azione e delle osservazioni ad esse allegate che mostrino con verosimiglianza l'esistenza di un caso di danno ambientale: in tali circostanze l'Autorità competente dà la possibilità all'operatore interessato di far conoscere le proprie opinioni circa la richiesta di azione e le osservazioni allegate. Quanto prima, e comunque conformemente alle pertinenti disposizioni della legislazione nazionale, l'Autorità competente informa le persone e le associazioni che hanno presentato osservazioni all'Autorità, della sua decisione di accogliere o rifiutare la richiesta di azione e indica i motivi della decisione. Le persone e le associazioni sopra indicate sono legittimate ad avviare procedimenti dinanzi a un tribunale, o qualsiasi altro organo pubblico indipendente e imparziale, ai fini del riesame della legittimità della procedura e del merito delle decisioni, degli atti o delle omissioni dell'Autorità competente. La Direttiva lascia impregiudicate le disposizioni nazionali che disciplinano l'accesso alla giustizia e quelle che consentono l'avvio di procedimenti giudiziari solo previo esperimento delle vie di ricorso amministrative.

#### **4. Nuove prospettive della legislazione italiana in materia**

Si ricorda infine che la legge 15 dicembre 2004, n. 308 "*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*", include, all'art. 1, lett. e) "*la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*" tra i settori in ordine ai quali il



Governo è chiamato ad emanare uno o più decreti legislativi o testi unici finalizzati al riordino, coordinamento e integrazione della legislazione vigente. I provvedimenti delegati in tale materia, ai sensi dell'art. 1, comma 9, lett. e) devono essere informati all'obiettivo di *“conseguire l'effettività delle sanzioni amministrative per danno ambientale*

*mediante l'adeguamento delle procedure di irrogazione e delle sanzioni medesime; rivedere le procedure relative agli obblighi di ripristino, al fine di garantire l'efficacia delle prescrizioni delle Autorità competenti e il risarcimento del danno; definire le modalità di quantificazione del danno; prevedere, oltre a sanzioni a carico dei soggetti che danneggiano l'ambiente, anche meccanismi premiali per coloro che assumono comportamenti ed effettuano investimenti per il miglioramento della qualità dell'ambiente sul territorio nazionale".*

## XV LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE

FONTI: Direttiva 85/337, del 27 giugno 1985 *concernente la valutazione dell'impatto ambientale di taluni progetti pubblici e privati*; Direttiva CE n. 97/11, del 3 marzo 1997; Legge 8 luglio 1986, n. 349 *"Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale"*; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377 *"Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, recante istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale"*; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 dicembre 1988 *"Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art.6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'art. 3 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377"*; d.P.R. 12 aprile 1996 *recante "Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 aprile 1994, n. 146 concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale"*.

SOMMARIO: 1. La Direttiva CEE n. 85/337, del 27 giugno 1985. – 2. La Direttiva CE n. 97/11, del 3 marzo 1997. – 3. L'intervento del legislatore italiano in materia: la V.I.A. statale. – 3.a) *Il procedimento di valutazione di impatto ambientale di competenza statale*. – 4. La V.I.A. regionale: il d.P.R. 12 aprile 1996. – 4.a) *Il procedimento di valutazione di impatto ambientale di competenza regionale*. – 5. La V.I.A. alla luce del decreto legislativo n. 112 del 1998. – 6. I Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 settembre 1999 e del 1° settembre 2000.

### 1. La Direttiva CEE n. 85/337 del 27 giugno 1985

Con il termine *"valutazione di impatto ambientale"* (di seguito indicato con l'acronimo "V.I.A.") si indica la procedura finalizzata a verificare in via preventiva la compatibilità ambientale di determinati progetti di opere pubbliche e private. L'introduzione di questo istituto risponde ad uno dei principi fondamentali del diritto ambientale che abbiamo visto sopra: il *principio dell'azione preventiva o di prevenzione* il quale impone di agire al fine di evitare la creazione di inquinamenti piuttosto che cercare di combatterne in

seguito gli effetti.

Sulla scia dell'esperienza statunitense in materia di *environment impact assessment*, procedure amministrative di valutazione di impatto ambientale contemplate dal *National Environmental Policy Act* del 1969, e degli *études d'impact* conati

in Francia dalla legge 10 luglio 1976, n. 76 – 269, in materia di *Protezione della natura*, la procedura di valutazione di impatto ambientale è stata introdotta dalla Comunità europea con la Direttiva 85/337, del 27 giugno 1985 *concernente la valutazione dell'impatto ambientale di taluni progetti pubblici e privati*. Ai sensi dell'art. 3 della Direttiva, la valutazione di impatto ambientale ha come obbiettivo *“l'individuazione, la descrizione e la valutazione degli effetti diretti e indiretti di un progetto (pubblico o privato) sui seguenti fattori di rilevanza ambientale: l'uomo, la fauna e la flora, il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio, l'interazione di tali fattori, i beni materiali e il patrimonio culturale”*.

In ordine alle tipologie di progetti da sottoporre a V.I.A. la Direttiva distingue due categorie: un primo gruppo di progetti *in relazione ai quali la valutazione di impatto ambientale è obbligatoria*, ed un secondo gruppo di progetti *in relazione ai quali è demandata ad una scelta discrezionale dei singoli Stati membri l'imposizione della soggezione obbligatoria alla V.I.A.* Nell'Allegato I la Direttiva indica specificamente i progetti che rientrano nella prima categoria, e nell'Allegato II, offre indicazioni relative al progetti che rientrano nella seconda categoria, che vengono distinti in dodici tipologie, delle quali dieci sono indicate in funzione del tipo di attività cui sono destinate le opere (es.: agricoltura), una è residuale e comprende le opere non classificabili nelle dieci precedenti, ed una raccoglie le opere di modifica ai progetti già realizzati.

Alla luce del comma 4 dell'art. 1 della Direttiva, sono esclusi dalla applicazione delle sue disposizioni i progetti destinati a difesa nazionale ed i progetti adottati mediante un atto legislativo nazionale specifico, qualora gli obbiettivi perseguiti dalla Direttiva vengano raggiunti tramite la procedura legislativa.

L'art. 2 della Direttiva, al comma 3, riconosce agli Stati membri in casi eccezionali la possibilità di esentare in tutto o in parte un progetto dalla applicazione delle disposizioni contenute nella Direttiva medesima: in tal caso gli Stati devono esaminare se sia necessaria un'altra forma di valutazione di impatto, mettendo a disposizione del pubblico almeno le informazioni relative all'esenzione, e informando di tale esenzione la Commissione.

La Direttiva 85/337 descrive la procedura relativa alla valutazione di impatto ambientale che si articola in quattro fasi. La prima fase si apre con la predisposizione da parte del committente, cioè di colui che richiede l'autorizzazione relativa ad un progetto privato, o della Pubblica autorità che prende l'iniziativa relativa ad un progetto, di uno studio di impatto ambientale che deve contenere,

ai sensi dell'art. 1, comma 2, della Direttiva: almeno una descrizione del progetto con informazioni relative alla sua ubicazione, progettazione e dimensioni; una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare rilevanti effetti negativi; i dati necessari per individuare e valutare i principali effetti che il progetto può avere sull'ambiente. Lo studio inoltre, ai sensi dell'art. 5, comma 2, deve contenere una sintesi non tecnica delle informazioni fornite comprensibile dai cittadini eventualmente interessati.

La seconda fase della procedura, che ha carattere di fase istruttoria, è finalizzata ad acquisire gli elementi utili per la decisione finale, attraverso la consultazione delle Autorità interessate: la Direttiva affida agli Stati membri la individuazione “in generale o caso per caso” di tali Autorità, come pure le modalità relative alla relativa consultazione (art. 6, 1° comma).

La terza fase della procedura è quella della discussione pubblica, in ordine alla quale la Direttiva demanda agli Stati membri l'individuazione delle relative procedure, con il limite però che tali procedure garantiscano che le domande di autorizzazione e le informazioni siano messe a disposizione del pubblico e che il pubblico interessato possa esprimere il proprio parere sul rilascio dell'autorizzazione prima dell'avvio del progetto (art. 5, 2° e 3° comma). Qualora la realizzazione del progetto influisca in modo rilevante sull'ambiente di un altro Stato membro, l'Autorità competente deve trasmettere a quest'ultimo la descrizione del progetto corredata di tutte le informazioni disponibili sull'eventuale impatto ambientale transfrontaliero, e consentirgli di partecipare alla procedura di valutazione (art. 7).

La quarta ed ultima fase della procedura è quella della valutazione conclusiva: alla luce dell'art. 8 della Direttiva, tale valutazione dovrà essere effettuata sulla base dei risultati delle consultazioni e delle informazioni raccolte nelle fasi precedenti. La Direttiva non offre indicazioni circa la Autorità abilitata ad effettuare la valutazione di impatto, né prevede una vera e propria decisione finale, bensì, all'art. 8, si limita a stabilire che le informazioni raccolte nel procedimento debbono essere prese in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione. Ciò significa che, alla luce della Direttiva, la valutazione di impatto ambientale *non costituisce una nuova autorizzazione* che si aggiunge a quelle previste dagli Stati membri in relazione alle opere che formano oggetto di valutazione di impatto ambientale, ma è una *procedura che si inserisce nel contesto di un procedimento di approvazione di un progetto o di un'opera prima del rilascio del provvedimento che ne consente la realizzazione*. Tale circostanza trova conferma nell'art. 2, 2° comma, della Direttiva dove si afferma che la procedura di valutazione di impatto ambientale può essere integrata nelle procedura esistenti di autorizzazione dei progetti degli Stati membri ovvero, in mancanza di queste, in altre procedure o nelle procedure da stabilire per raggiungere gli obiettivi della Direttiva.

L'art. 10 della Direttiva permette agli Stati membri di far salvo il segreto industriale e commerciale, e l'art. 13, infine, fa salve

misure nazionali più severe in materia.

## **2. La Direttiva CE n. 97/11 del 3 marzo 1997**

La disciplina contenuta nella direttiva CEE n. 85/337 è stata modificata dalla direttiva CE n. 97/11 del 3 marzo 1997, in quattro punti. La direttiva n. 97/11 anzitutto sostituisce il termine “*importante*” (impatto ambientale) con quello di “*notevole*” (impatto ambientale): conseguentemente *amplia il novero dei progetti per i quali la procedura di valutazione di impatto ambientale è obbligatoria* per gli Stati membri, inserendo le nuove classi di progetti nell’elenco contenuto nell’Allegato II della Direttiva n. 85/337: sono stati inseriti, tra gli altri, anche le dighe e altri impianti destinati a trattenere l’acqua, nonché gli impianti per il trattamento delle acque reflue.



In secondo luogo, la Direttiva n. 97/11 interviene in relazione ai progetti in ordine ai quali la procedura di valutazione di impatto ambientale non è obbligatoria, ma rimessa alla discrezionalità dei singoli Stati membri (i progetti indicati nell'Allegato II alla Direttiva n. 85/337): ai sensi dell'art. 4 gli Stati membri, nella individuazione di quelli tra i progetti rientranti in questa categoria da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, dovranno *uniformarsi ai criteri di selezione* indicati nell'Allegato III. I criteri di selezione indicati nell'Allegato III della Direttiva

n. 97/11 (la c.d. "*screening procedure*") riguardano: le caratteristiche dei progetti come dimensioni, cumulo con altri progetti, uso delle risorse naturali, produzione di rifiuti e inquinamento, rischi di incidenti; la localizzazione, con specifica considerazione dell'utilizzazione attuale del territorio, della capacità rigenerativa delle risorse naturali locali, della capacità di carico dell'ambiente naturale, con particolare attenzione alle zone umide, costiere, montuose o forestali, riserve o parchi naturali, zone a speciale protezione, zone dove gli *standard* comunitari di qualità ambientale sono stati superati, zone a forte intensità demografica, zone di importanza storica, culturale, archeologica; caratteristiche dell'impatto potenziale, tenendo conto della portata (area geografica e densità di popolazione interessata), della diffusione transfrontaliera, dell'ordine di grandezza e della complessità, e della probabilità dell'impatto, della sua durata, frequenza e reversibilità.

Gli Stati membri possono procedere alla scelta dei progetti da sottoporre alla valutazione di impatto ambientale o mediante un esame caso per caso del progetto, o mediante la fissazione di soglie o criteri generali al di sotto dei quali la procedura non è obbligatoria.

La terza novità introdotta dalla Direttiva n. 97/11 consiste nel riconoscimento al committente (cioè a chi richiede l'autorizzazione relativa ad un progetto privato

o alla Pubblica Autorità che prende l'iniziativa relativa ad un progetto) la possibilità di attivare la c.d. "*scoping procedure*", cioè un'analisi preliminare per individuare il potenziale impatto del progetto sull'area interessata: l'art. 5, infatti, prevede che il committente, prima di presentare la domanda di autorizzazione, possa chiedere alle Autorità competenti di rendere il loro parere sulla natura e sul tenore delle informazioni che, secondo l'Allegato IV, il committente medesimo deve fornire.

La quarta modifica apportata alla Direttiva n. 85/337 dalla Direttiva n. 97/11 riguarda l'introduzione di una procedura di cooperazione tra gli Stati membri in relazione ai progetti da

sottoporre a valutazione di impatto ambientale che abbiano un'incidenza transfrontaliera.

La Direttiva n. 97/11 infine abroga l'art. 13 della Direttiva n. 85/337 che riconosceva, come abbiamo visto, agli Stati membri la facoltà di introdurre norme più restrittive rispetto a quelle previste dalla Direttiva medesima.

### **3. L'intervento del legislatore italiano in materia: la V.I.A. statale**

La Direttiva CEE n. 85/337 aveva concesso agli Stati membri il termine di tre anni per procedere alla sua attuazione nel rispettivo ordinamento interno. Lo Stato italiano ha recepito la direttiva comunitaria non con un provvedimento specifico, bensì attraverso una disposizione contenuta in una legge di portata più generale, l'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349 *“Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale”*: il recepimento inoltre è stato realizzato solo in modo solo parziale e transitorio. Il Consiglio di Stato, del resto, ha affermato (nella sentenza 16 luglio 1990, n. 728, Sez.VI) che l'art. 6 non costituisce idonea attuazione della Direttiva n. 85/337, ma ne indica soltanto il modo e il tempo, dettando una disciplina transitoria assolutamente autonoma rispetto alla Direttiva e comunque inapplicabile in assenza della normativa tecnica e procedurale. L'art. 6 della legge n. 349 del 1986, ha dettato, infatti, la disciplina della valutazione di impatto ambientale solo in relazione alle opere e ai progetti indicati nell'Allegato I della Direttiva n. 85/337, cioè quelli per i quali *la valutazione di impatto ambientale è obbligatoria*. Tale disciplina inoltre rivestiva carattere dichiaratamente transitorio posto che lo stesso art. 6, 1° comma, della legge, impegnava il Governo a presentare al Parlamento entro sei mesi un disegno di legge relativo all'attuazione delle direttive comunitarie in materia di impatto ambientale.

L'individuazione delle norme tecniche e delle categorie di opere in grado di produrre rilevanti modificazioni dell'ambiente e alle quali applicare il regime transitorio, era demandata dal 2° comma dell'art. 6, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro dell'Ambiente, sentito il Comitato scientifico individuato ai sensi dell'art. 11 della stessa legge.

In attuazione di questa disciplina transitoria il Presidente del Consiglio ha emanato due decreti, in data rispettivamente 10 agosto 1988, *“Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, recante istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in*

*materia di danno ambientale”, e 27 dicembre 1988 “Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all’art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349. adottate ai sensi dell’art. 3 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377”, con i quali sono state individuate le categorie di opere da sottoporre obbligatoriamente alla valutazione di impatto ambientale e sono state emanate le norme tecniche necessarie ad attuare la procedura.*

Alla luce di questo complesso di disposizioni, l'art. 6 della legge n. 349 del 1986, ed i relativi decreti di attuazione, il procedimento di valutazione di impatto ambientale di competenza statale riguarda i progetti delle opere elencate nell'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M.) n. 377/1988 (es.: progetti di centrali termoelettriche, di raffinerie di petrolio greggio, di impianti per l'estrazione di amianto, di impianti di eliminazione dei rifiuti tossici e nocivi, delle autostrade e delle vie di rapida comunicazione, dei tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, degli aeroporti, dei porti commerciali marittimi, delle dighe e di altri impianti destinati a trattenere, regolare o accumulare le acque, di elettrodotto aereo esterno).

### *3.a) Il procedimento di valutazione di impatto ambientale di competenza statale*

Il procedimento di valutazione di impatto ambientale si apre con la comunicazione dei progetti delle opere indicate nell'art. 1 del d.P.C.M. n. 377/1998, prima della loro approvazione, al Ministro dell'Ambiente (attualmente Ministro dell'Ambiente e del Territorio), al Ministro per i Beni culturali e ambientali (attualmente Ministro per i Beni culturali), e alla Regione territorialmente interessata, ai fini della valutazione dell'impatto sull'ambiente. L'art. 2 del d.P.C.M. n. 377/1998 offre una definizione generale della locuzione “*progetti delle opere*”, e definisce il significato di tale termine in relazione ad ogni singola categoria di opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale: ai sensi del 1° comma dell'art. 2 “*si intendono per progetti delle opere di cui all'art. 1 i progetti di massima delle opere stesse, prima che i medesimi vengano inoltrati per i pareri, le autorizzazioni, i nulla osta e gli altri atti previsti dalla normativa vigente e comunque prima della aggiudicazione dei relativi lavori*”.

Ai sensi dell'art. 2, 3° comma, del d.P.C.M. n. 377 del 1988, e dell'art. 2 del d.P.C.M. 27 dicembre 1988, il committente è tenuto ad allegare alla domanda di pronuncia di compatibilità ambientale, in tre copie, una al Ministero dell'Ambiente e due rispettivamente al Ministero per i Beni culturali e ambientali ed alla Regione interessata, oltre agli elaborati di progetto, ad una sintesi non tecnica destinata all'informazione al pubblico, con allegati grafici di agevole riproduzione, anche uno studio di impatto ambientale articolato secondo i c.d. “*quadri di riferimento*”, cioè il “*quadro di riferimento*”.

*programmatico*”, la cui descrizione è contenuta nell’art. 3 del d.C.P.M. 27 dicembre 1988, il “*quadro di riferimento progettuale*”, la cui descrizione è contenuta nell’art. 4 dello stesso d.C.P.M., e il “*quadro di riferimento ambientale*”, la cui descrizione è contenuta nell’art. 5 dello stesso d.C.P.M.

In linea generale, salva ovviamente la descrizione più analitica contenuta nelle norme descrittive di riferimento, il *quadro di riferimento programmatico* fornisce gli elementi conoscitivi sulle relazioni tra l’opera progettata e gli atti di pianificazione e programmazione territoriale e settoriale; il *quadro di riferimento progettuale* descrive il progetto e le soluzioni adottate a seguito degli studi effettuati, nonché l’inquadramento nel territorio inteso come sito e come area vasta interessati; il *quadro di riferimento ambientale* descrive l’ambito territoriale e i sistemi ambientali interessati, e stima, sotto vari profili, gli impatti indotti dall’opera sul sistema ambientale. A tale proposito si ricorda che, ai sensi dell’art. 1 del d.P.R. 2 settembre 1999, n. 348 “*Regolamento recante norme tecniche concernenti gli studi di impatto ambientale per talune categorie di opere*”, le norme tecniche concernenti la redazione degli studi di impatto ambientale per ciascuna categoria di opere di cui all’art. 1, del d.P.C.M. n. 377 del 1988, come modificato dal d.P.C.M. 11 febbraio 1988, sono definiti nell’Allegato I del Regolamento medesimo che modifica ed integra l’Allegato III del d.P.C.M. del dicembre 1988.

All'art. 5 del d.C.P.M. n. 377 /1988 sono indicate le formalità che obbligatoriamente il committente è tenuto ad adempiere contestualmente alla presentazione della domanda di valutazione di compatibilità ambientale del progetto, al fine di garantire una adeguata pubblicità del medesimo: provvedere alla pubblicazione sul quotidiano più diffuso nella Regione o Provincia autonoma territorialmente interessata o su un quotidiano a diffusione nazionale, di un annuncio contenente l'indicazione dell'opera, la sua localizzazione ed una sommaria descrizione del progetto; provvedere al deposito di una o più copie del progetto e degli elaborati che lo accompagnano, presso il competente ufficio della Regione o della Provincia autonoma interessata, la cui individuazione è rimessa alle Regioni ed alle Province autonome, ai fini della consultazione da parte del pubblico.

Ai sensi dell'art. 6, 9° comma, della legge n. 349 del 1986, *“qualsiasi cittadino, in conformità alle leggi vigenti, può presentare in forma scritta, al Ministero dell'Ambiente, al Ministero per i Beni culturali e ambientali e alla Regione interessata, istanze, osservazioni o pareri sull'opera soggetta a valutazione di impatto ambientale, nel termine di trenta giorni dall'annuncio della comunicazione del progetto”*. In questa direzione, l'art. 7 del d.C.P.M. 27 dicembre 1988, stabilisce che l'atto definitivo con il quale viene reso il giudizio di compatibilità ambientale deve contestualmente considerare le osservazioni, le proposte e le allegazioni presentate dai cittadini ai sensi dell'art. 6, 9° comma, della legge n. 349 del 1986, esprimendosi sulle stesse singolarmente o per gruppi.

La seconda fase della procedura di valutazione di impatto ambientale è una fase istruttoria, originariamente non prevista dalla legge del 1986, che è stata introdotta dall'art. 6 del d.C.P.M. n. 377 del 1998, il quale ne indica le finalità, e che deve essere condotta secondo le indicazioni contenute nell'art. 6 dello stesso decreto. Competente a condurre la fase istruttoria è, alla luce della disposizione, la *Commissione per le valutazioni dell'impatto ambientale* prevista dall'art. 18, comma 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67. L'istruttoria si conclude con parere motivato, tenuto conto degli studi effettuati dal committente e previa valutazione degli effetti, anche indotti, dell'opera sul sistema ambientale, raffrontando la situazione esistente al momento della comunicazione con la previsione di quella successiva. La Commissione può richiedere i pareri di Enti ed Amministrazioni pubbliche e di organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato che ritenga opportuno acquisire nell'ambito dell'istruttoria. È riconosciuta inoltre alla

Commissione la possibilità di identificare, se necessario, le eventuali prescrizioni finalizzate alla compatibilità ambientale del progetto.



La procedura si chiude con la *pronuncia sulla compatibilità ambientale* resa dal Ministro dell'Ambiente, sentita la Regione interessata, di concerto con il Ministro dei Beni culturali e ambientali, entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione del progetto da parte del committente: peraltro ove si sia verificata l'incompletezza della documentazione presentata, il Ministero dell'Ambiente può richiedere possibilmente in un'unica soluzione, le integrazioni necessarie, e tale richiesta produce l'effetto di interrompere il termine di conclusione del procedimento

Ove il Ministro competente in ordine alla realizzazione dell'opera non ritenga di uniformarsi alla valutazione del Ministro dell'Ambiente, la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri. Ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 490 del 1999 "*Testo unico sui beni culturali e ambientali*", competente in materia di valutazione di impatto ambientale in ordine ai progetti di opere che si intendono eseguire su beni sottoposti a vincolo di tutela culturale o paesaggistica è il Ministero dei beni culturali: se il Ministero si pronuncia negativamente sulla V.I.A. ne dà comunicazione al Ministero dell'Ambiente; se anche il Ministero dell'ambiente dà valutazione negativa sulla V.I.A., la procedura è conclusa senza possibilità di rinviare l'esame della V.I.A. al Consiglio dei Ministri.

Al Ministro dell'Ambiente è infine riconosciuto un potere di vigilanza sull'esecuzione delle opere in ordine alle quali è stata resa una pronuncia di compatibilità ambientale, finalizzato a verificare che siano osservate le prescrizioni contenute nella pronuncia di compatibilità ambientale (art. 4 del d.P.C.M. n. 377 del 1988): qualora nell'esecuzione delle opere il Ministro dell'Ambiente ravvisi comportamenti contrastanti con il parere sulla compatibilità ambientale o comunque tali da compromettere fondamentali esigenze di equilibrio ecologico e ambientale, ordina la sospensione dei lavori e rimette la questione al Consiglio dei Ministri (art. 6, comma 6, della legge n. 349 del 1986).

In materia di valutazione di impatto ambientale di competenza statale sono state introdotte delle parziali modifiche al sistema originario delineato dalla legge del 1986 e dai decreti di attuazione, ad opera di alcune leggi successive. L'art. 14 *quater* della legge n. 241 del 1990, come integrato dall'art. 17, comma 5, della legge n. 127 del 1997, ha previsto la possibilità di estendere la valutazione di impatto ambientale anche a progetti non appartenenti alle categorie individuate dalla legge del 1986 e dai decreti attuativi, su proposta del Ministro competente ad approvare la realizzazione dell'opera, del Ministro dell'Ambiente o del Ministro dei beni culturali e ambientali, con decreto del Presidente del Consiglio dei

Ministri, previa delibera del Consiglio medesimo. A sua volta, l'art. 11, comma 10 della legge 24 novembre 2000, n. 340 che ha sostituito l'art. 14 *quater*, comma 2, della legge n.

241 del 1990, ha disposto una misura di pubblicità in ordine alla conclusione del procedimento, imponendo al committente l'onere di provvedere alla pubblicazione degli atti relativi sulla Gazzetta ufficiale o sul Bollettino ufficiale regionale.

#### **4. La V.I.A. regionale: il d.P.R. 12 aprile 1996**

A fronte della reiterata inerzia del nostro legislatore a dare attuazione in modo completo alla normativa comunitaria, e dunque anche con riferimento ai progetti e alle opere di cui all'Allegato II) della Direttiva n. 85/337, in ottemperanza al disposto dell'art. 6 della legge n. 394 del 1986, nel 1992, la Commissione CE ha aperto una procedura di infrazione a carico dell'Italia per il mancato recepimento della Direttiva n. 337 del 1985 in relazione alle opere elencate nell'Allegato II.

In seguito al sollecito della Comunità europea, il nostro legislatore nella legge comunitaria per il 1994, 22 febbraio 1994, n. 146, all'art. 40, reiterava l'impegno alla approvazione di una legge organica e, nell'attesa della sua emanazione, disponeva la definizione con atto di indirizzo e di coordinamento di *“condizioni, criteri e norme tecniche”* per la estensione della procedura di valutazione di impatto ambientale ai progetti dell'Allegato II della Direttiva CEE n. 85/337: in attuazione di questa disposizione della legge comunitaria è stato emanato il d.P.R. 12 aprile 1996 recante *“Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 aprile 1994, n. 146 concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale”*.

Il decreto in quanto *atto di indirizzo e coordinamento* è indirizzato alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, che, ai sensi del 2° comma dell'art. 1, vengono chiamate a provvedere entro nove mesi dalla pubblicazione del decreto medesimo sulla Gazzetta ufficiale, a disciplinare i contenuti e le procedure di valutazione di impatto ambientale, ovvero ad armonizzare le disposizioni vigenti con quelle contenute nello stesso decreto. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono, ai sensi del comma 1° dell'art. 1, assicurare che l'attuazione della procedura di valutazione di impatto ambientale per i progetti indicati negli Allegati A e B, avvengano nel rispetto delle disposizioni della Direttiva n. 85/337 CEE, secondo gli indirizzi contenuti nel decreto medesimo. Il decreto dunque introduce una procedura di valutazione di impatto ambientale di competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano che è

obbligatoria per tutti i progetti indicati nell'Allegato A) (tra i quali ad esempio la fabbricazione di prodotti chimici, la produzione di pesticidi, ecc.), e per quei progetti, elencati nell'Allegato B) che ricadono anche solo parzialmente all'interno di aree naturali protette come definite dalla legge quadro in materia n. 394 del 1991. Tali progetti riguardano: a) l'agricoltura (cambiamento di uso di aree non coltivate, iniziale forestazione, impianti per l'allevamento intensivo di pollame o suini, progetti di irrigazione per superfici superiori a 300 ha, piscicoltura, progetti di ricomposizione fondiaria); b) l'industria energetica ed estrattiva (impianti termici per la produzione di vapore e acqua calda, attività di ricerca di minerali solidi e di risorse geotermiche, ecc.); c) la lavorazione dei metalli; d) l'industria di prodotti alimentari (impianti per il trattamento e la trasformazione di materie prime animali); e) l'industria del tessile, del cuoio, del legno e della carta; f) l'industria della gomma e delle materie plastiche; g) i progetti di infrastrutture (progetti di sviluppo di aree urbane); h) altri progetti (campeggi e villaggi turistici).

Ai sensi del 5° comma dell'art. 1 del decreto, per i progetti di opere o di impianti ricadenti all'interno di aree naturali protette, le soglie dimensionali sono ridotte al 50%.

Per i progetti elencati nell'Allegato B) che non ricadano in aree naturali protette è rimesso alla Autorità competente, peraltro secondo le modalità e sulla base degli elementi indicati dal decreto, verificare se le caratteristiche del progetto richiedono lo svolgimento della procedura di valutazione di impatto ambientale.

L'art. 1 del decreto precisa peraltro che sono esclusi dalla competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, le opere e/o gli impianti di cui agli Allegati A) e B), sottoposti a procedura di impatto ambientale nell'ambito della competenza del Ministero dell'Ambiente, come pure le opere e/o gli impianti di cui agli allegati A e B, che costituiscono modifica di progetti già sottoposti a procedura di valutazione di impatto ambientale nell'ambito della competenza del Ministero dell'Ambiente.

All'art. 2 il decreto indica le finalità alle quali deve ispirarsi la procedura di impatto ambientale regionale la quale deve assicurare che: a) nei processi di formazione delle decisioni relative alla realizzazione dei progetti individuati negli allegati al decreto medesimo siano considerati gli obiettivi di proteggere la salute e di migliorare la qualità della vita umana, al fine di contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, di provvedere al mantenimento delle varietà delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale di vita, di garantire l'uso plurimo delle risorse e lo sviluppo sostenibile; b) per ciascun progetto siano valutati gli effetti diretti e indiretti sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, sulle acque di superficie e sotterranee, sull'aria, sul clima, sul paesaggio e sull'interazione di detti fattori, sui beni materiali e sul patrimonio culturale ed ambientale; c) in ogni fase della procedura siano garantiti lo scambio di informazioni e la consultazione tra il soggetto proponente e l'Autorità competente; d) siano garantite l'informazione e la partecipazione dei cittadini al procedimento; e) siano conseguite la semplificazione, la razionalizzazione ed il coordinamento delle valutazioni e degli atti autorizzativi in materia ambientale.

In questa direzione l'art. 4 del decreto impone alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'obbligo di assicurare che nella predisposizione della disciplina dei contenuti e della procedura di valutazione di impatto ambientale, siano individuati: a) l'Autorità competente in materia di valutazione di impatto ambientale; b) l'organo tecnico competente allo

svolgimento dell'istruttoria; c) le eventuali deleghe agli Enti locali per particolari tipologie progettuali; d) le eventuali modalità ulteriori rispetto a quelle indicate dal decreto per l'informazione e la consultazione con il pubblico; e) le modalità di realizzazione o adeguamento delle cartografie, degli strumenti informativi territoriali di supporto e di un archivio di studi di impatto ambientale consultabile dal pubblico; f) i criteri con i quali vengono definiti le Province ed i Comuni interessati dal progetto.

Il decreto dà poi indicazioni, vincolanti, come abbiamo visto, per le Regioni, in relazione ai soggetti del procedimento, identificati dall'art. 3, nei soggetti che predispongono le iniziative da sottoporre alla procedura di valutazione di impatto ambientale, committente e Autorità proponente, a secondo della loro natura, rispettivamente privata o pubblica, e nell'Amministrazione o organo che provvede alla valutazione di impatto ambientale, Autorità competente, la cui individuazione rientra, come abbiamo visto, alla luce dell'art. 4 tra i compiti affidati alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

#### *4.a) Il procedimento di valutazione di impatto ambientale di competenza regionale*

All'art. 5 del decreto sono contenute le disposizioni, vincolanti per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, relative alla procedura di valutazione di impatto ambientale che si apre con la presentazione della domanda contenente il progetto dell'opera e lo studio di impatto ambientale, predisposto secondo le indicazioni contenute nell'art. 6 dello stesso decreto, da parte del committente o dell'Autorità proponente alla Autorità competente.

È prevista la possibilità per il committente o per l'Autorità proponente, di richiedere alla Autorità competente l'avvio di una fase preliminare volta alla definizione delle informazioni che devono essere fornite: saranno le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ad individuare tempi e modalità di svolgimento della fase preliminare assicurando che avvenga in contraddittorio con il committente o l'Autorità proponente.

Lo studio di impatto ambientale deve contenere almeno le seguenti informazioni: a) la descrizione del progetto, con indicazione dei parametri ubicativi, dimensionali e strutturali, e le finalità dello stesso; b) la descrizione dei potenziali effetti sull'ambiente, anche con riferimento a parametri e *standard* previsti dalla normativa ambientale, nonché i piani di utilizzo del territorio; c) la rassegna delle relazioni esistenti fra l'opera proposta e le norme in materia ambientale, nonché i piani di utilizzazione del territorio; d) la descrizione delle misure previste per eliminare o ridurre gli effetti sfavorevoli sull'ambiente.

Contestualmente alla trasmissione della domanda alla Autorità competente, il committente o l'Autorità proponente sono tenuti a trasmettere la domanda, completa di copia del progetto e dello studio di impatto ambientale, alla Provincia ed ai Comuni

interessati, e nel caso in cui il progetto o l'opera rientri anche parzialmente all'interno di aree naturali protette, anche ai relativi Enti di gestione.



Provincia, Comuni ed Enti di gestione delle aree naturali protette hanno un termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione del progetto dell'opera e dello studio di impatto ambientale per esprimere il proprio parere; decorso tale termine l'Autorità competente rende il giudizio di compatibilità ambientale nei successivi novanta giorni, anche in assenza dei predetti pareri.

Il 3° comma dell'art. 5 riconosce alla Autorità competente di richiedere eventuali integrazioni allo studio trasmesso o alla documentazione allegata con l'indicazione di un congruo termine per la risposta: e lo stesso committente o l'Autorità proponente possono, per una sola volta, presentare autonomamente le suddette integrazioni. In questi casi l'Autorità competente rende il giudizio di compatibilità ambientale entro novanta giorni dalla ricezione della documentazione integrativa.

La procedura di valutazione di impatto ambientale deve concludersi, ai sensi dell'art. 7 del decreto, con un giudizio motivato di compatibilità ambientale che deve precedere l'eventuale rilascio del provvedimento amministrativo che consente in via definitiva la realizzazione del progetto, e comunque prima dell'inizio dei lavori. Gli esiti della procedura di valutazione di impatto ambientale devono essere comunicati ai soggetti del procedimento, a tutte le Amministrazioni pubbliche competenti, anche in materia di controlli ambientali, e devono essere adeguatamente pubblicizzate secondo le indicazioni a tal fine offerte dall'art. 8, allo scopo di consentire a chiunque intenda fornire, tenuto conto delle caratteristiche del progetto e della sua localizzazione, elementi conoscitivi e valutativi concernenti i possibili effetti dell'intervento medesimo, di presentare, in forma scritta, all'Autorità competente osservazioni sull'opera soggetta alla procedura di impatto ambientale entro termini previsti dallo stesso decreto. Il giudizio di compatibilità ambientale deve considerare contestualmente i pareri forniti dalle Pubbliche Amministrazioni e le osservazioni del pubblico.

A conferma di quanto sopra ricordato, cioè del fatto che la valutazione di impatto ambientale non dà luogo ad una autorizzazione amministrativa autonoma, ma è un atto che si inserisce nell'ambito del procedimento di rilascio delle autorizzazioni previste per le singole opere o progetti, l'art. 7, al 2° comma, stabilisce che l'Amministrazione competente alla autorizzazione definitiva dell'opera, o che provvede alla sua realizzazione, acquisisce il giudizio di compatibilità ambientale comprendente le eventuali prescrizioni per la mitigazione degli impatti ed il monitoraggio delle opere e degli interventi.

Nel caso di iniziative promosse da Autorità pubblica, il

provvedimento definitivo che ne autorizza la realizzazione deve adeguatamente evidenziare la conformità delle scelte agli esiti della procedura di impatto ambientale; negli altri casi, i progetti devono essere adeguati agli esiti del giudizio di compatibilità ambientale prima del rilascio della autorizzazione alla realizzazione.

L'art. 11 del decreto si occupa dei progetti con impatto ambientale interregionale e a tal fine impegna le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ad assicurare la definizione delle modalità di partecipazione alla procedura di valutazione di impatto ambientale delle Regioni confinanti nel caso di progetti che possono avere impatti rilevanti anche sul loro territorio ovvero di progetti localizzati sul territorio di più Regioni.

L'art. 12 del decreto si occupa invece dei progetti con impatto ambientale transfrontaliero, cioè con impatti rilevanti sull'ambiente di un altro Stato, e pone in tale fattispecie l'obbligo a carico delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di informare il Ministero dell'Ambiente per l'adempimento degli obblighi di cui alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale stipulata ad Espoo il 25 febbraio 1991, ratificata con la legge 3 novembre 1994, n. 640.

## **5. La V.I.A. alla luce del decreto legislativo n. 112 del 1998**

Nella direzione del trasferimento dallo Stato alle Regioni della competenza in materia di valutazione di impatto ambientale in relazione a progetti ed opere di cui Allegato I della direttiva CEE n. 33/85, si pone il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 *“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997,*

*n. 59”*, capo III *“Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti”*, Sezione I – *“Funzioni di carattere generale e di protezione della fauna e della flora”*, il quale all'art. 71, *“Valutazione di impatto ambientale”*, nell'ambito della individuazione della ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni, ha affermato che in materia di valutazione di impatto ambientale sono di competenza dello Stato: a) le opere ed impianti il cui impatto ambientale investe più Regioni; b) le opere e infrastrutture di rilievo internazionale e nazionale; c) gli impianti industriali di particolare e rilevante impatto; d) le opere la cui autorizzazione è di competenza dello Stato.

## **6. I Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 settembre 1999 e del 1° settembre 2000**

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 settembre 1999, ed il decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 1°

settembre 2000, hanno modificato il d.P.R. del 1996 introducendo integrazioni agli elenchi di opere e progetti da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, ripartendoli tra Stato e Regioni.



## **XV LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA**

**FONTI:** Direttiva CE 2001/42 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, *concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*.

**SOMMARIO:** 1. La Direttiva CE n. 2001/42, del 27 giugno 2001, – *1.a) La procedura relativa alla V.A.S.*

### **1. La Direttiva CE n. 2001/42 del 27 giugno 2001**

Come abbiamo visto, la valutazione di impatto ambientale è stata concepita dal legislatore comunitario come uno strumento finalizzato a verificare l'impatto sull'ambiente di determinate opere. La Convenzione di Espoo sulla valutazione di impatto ambientale transfrontaliero (*Convenzione della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite sulla valutazione di impatto ambientale in un contesto transfrontaliero*) del 25 febbraio 1991, aveva incoraggiato le parti della Convenzione ad applicare i suoi principi anche a piani e programmi, sottolineando dunque l'importanza di intervenire ai fini di tutela ambientale anche in un momento anteriore alla formulazione del progetto di una determinata opera, allorquando cioè vengono assunte scelte globali di governo del territorio, di norma consacrate appunto in piani e programmi. La Comunità europea ha accolto la sollecitazione della Convenzione e, in questa direzione, ha introdotto con la Direttiva 2001/42 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente *la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*, la valutazione ambientale strategica (la c.d. “*via strategica*”, che sarà indicata con l'acronimo “V.A.S.”), ponendo agli Stati membri l'obbligo di dare attuazione alle sue prescrizioni entro la data del 21 luglio 2004.

All'art. 11 la Direttiva afferma a chiari termini l'autonomia delle due procedure, quella relativa alla valutazione dell'impatto ambientale e quella inerente la valutazione ambientale strategica: “*la valutazione ambientale effettuata ai sensi della presente Direttiva*

*lascia impregiudicate le disposizioni della Direttiva 85/337 e qualsiasi altra disposizione della normativa comunitaria".*  
Effettivamente la V.I.A. e la

V.A.S. sono procedure profondamente diverse: mentre infatti la V.A.S. riguarda la valutazione degli effetti sull'ambiente di determinati piani e programmi elaborati dallo Stato e oggetto di scelte legislative o regolamentari nazionali, per determinati settori, la V.I.A., invece, valuta le singole categorie di progetti di opere che il singolo, pubblico o privato, intende realizzare sul territorio.

Come si legge nei considerando che accompagnano la Direttiva, l'introduzione della valutazione di impatto ambientale strategica si ispira al principio di precauzione e costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente negli Stati membri, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e dei programmi in questione siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione.

Ai fini della Direttiva con il termine "*piani e programmi*" si intendono "*i piani e i programmi, nonché le loro modifiche, che sono elaborati e/o adottati da un'Autorità a livello nazionale, regionale o locale, oppure predisposti da un'Autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal Parlamento o dal Governo e che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative*".

In linea con le finalità che hanno ispirato la sua redazione, di assoggettare ad una valutazione ambientale preventiva quei piani e programmi "*che possono avere effetti significativi sull'ambiente*", la Direttiva, all'art. 3, individua il suo ambito di applicazione e distingue i piani e programmi in tre categorie. La prima comprende i piani e i programmi per i quali la procedura di valutazione ambientale strategica è obbligatoria, che sono, ai sensi della lettera a) dell'art. 3: i piani e i programmi elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della Direttiva 85/337/CEE; e, ai sensi della lett. b) dell'art. 3, i piani e i programmi per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della Direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992, *relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e fauna selvatiche*. Il termine "*siti*" usato dalla Direttiva è riferito alle zone speciali di conservazione e ai siti di importanza comunitaria individuati ai sensi della Direttiva *habitat* 92/43 CEE: dunque qualsiasi piano o programma territoriale che possa avere incidenza significativa sugli obiettivi di conservazione di un sito deve obbligatoriamente formare oggetto di valutazione ambientale strategica.

La seconda categoria di piani e programmi individuata dalla Direttiva comprende quei piani e programmi in relazione ai quali la



valutazione ambientale strategica è necessaria solo se gli Stati membri determinano che gli stessi possano avere effetti significativi sull'ambiente: a tal fine la Direttiva lascia agli Stati membri la scelta di procedere ad un esame caso per caso, o di specificare i tipi di piani e di programmi, o di combinare le due impostazioni.

Fanno parte di questa categoria sia i piani e i programmi diversi da quelli per i quali la valutazione ambientale strategica è obbligatoria, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, sia i piani e i programmi che sono riferiti a settori per i quali la valutazione ambientale strategica sarebbe obbligatoria, ma che si limitano a determinare l'uso di piccole aree a livello locale o le modifiche minori dei piani e dei programmi per i quali la valutazione ambientale strategica è obbligatoria.

La terza categoria di piani e programmi individuata dalla Direttiva comprende i piani e i programmi che sono esclusi dall'ambito di applicazione della Direttiva medesima: fanno parte di questa categoria, ai sensi dell'art. 4, 8° comma, i piani e programmi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale e di protezione civile, nonché i piani e i programmi finanziari o di bilancio.

#### *1.a) La procedura relativa alla V.A.S.*

La Direttiva offre indicazioni anche in ordine alla procedura della valutazione ambientale strategica. In quest'ottica l'art. 4 della Direttiva stabilisce che la valutazione ambientale strategica deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa.

La procedura prende avvio con la redazione di un rapporto ambientale che viene a far parte della documentazione del piano o del programma, in cui, ai sensi dell'art. 5 della Direttiva, devono essere individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente, nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma: l'Allegato I della Direttiva riporta le informazioni da fornire a tale scopo.

Ai sensi dell'art. 6 della Direttiva, il rapporto ambientale, unitamente alla proposta di piano o di programma, deve essere messo a disposizione del pubblico e delle Autorità che, per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti alla applicazione dei piani e dei programmi: spetta agli Stati membri designare tali Autorità. Queste ultime, alla luce dell'art. 5, comma 4, devono essere consultate anche al momento della decisione sulla portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale e sul loro livello di dettaglio.

L'art. 7 della Direttiva disciplina le c.d. “consultazioni

*transfrontaliere*” e stabilisce che qualora uno Stato membro ritenga che l’attuazione di un piano o di un programma in fase di preparazione sul suo territorio possa avere effetti significativi sull’ambiente di un altro Stato membro, o qualora lo richieda uno Stato membro che potrebbe essere interessato in misura significativa, lo Stato membro sul cui territorio è in fase di elaborazione il piano o il programma trasmette, prima della sua adozione o dell’avvio della relativa procedura legislativa, una copia della proposta di piano o di programma e del relativo rapporto ambientale all’altro Stato membro. Quest’ultimo è tenuto a comunicare allo Stato che ha inviato copia della proposta di piano o di programma se intende procedere a consultazioni anteriormente alla adozione del piano o del programma o dell’avvio della relativa procedura legislativa; e, in tal caso, gli Stati membri interessati procedono alle consultazioni in merito ai possibili effetti ambientali transfrontalieri derivanti dall’attuazione del piano o del programma nonché alle misure previste per ridurre o eliminare tali effetti. Se tali consultazioni hanno luogo gli Stati membri interessati convengono specifiche modalità affinché le Autorità competenti in materia ambientale di cui all’art. 6, par. 3) e i settori del pubblico di cui all’art. 6, paragrafo 4) nello Stato membro che potrebbe essere interessato significativamente, siano informati ed abbiano l’opportunità di esprimere il loro parere entro termini ragionevoli.

L'art. 8 della Direttiva impone agli Stati membri nella fase di preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione, l'obbligo di prendere in considerazione il rapporto ambientale redatto secondo le indicazioni contenute nella Direttiva medesima, i pareri espressi ai sensi dell'art. 6 dal pubblico interessato e dalle Autorità competenti in materia ambientale, nonché i risultati di eventuali consultazioni transfrontaliere avviate ai sensi dell'art. 7.

A sua volta l'art. 9 della Direttiva impone agli Stati membri nel momento in cui il piano o il programma viene adottato, di darne notizia al pubblico e a tutti gli Stati membri consultati, e di mettere a disposizione di tali soggetti: a) il piano e il programma adottato; b) una dichiarazione di sintesi che illustra in che modo le consultazioni ambientali sono state integrate nel piano o nel programma e come si è tenuto conto, ai sensi dell'art. 8, del rapporto ambientale redatto ai sensi dell'art. 5, dei pareri espressi ai sensi dell'art. 6 e dei risultati delle consultazioni avviate ai sensi dell'art. 7, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate. La individuazione delle specifiche modalità relative a tali informazioni è lasciata alla decisione dei singoli Stati membri.

È previsto, infine, all'art. 10 della Direttiva, un controllo da parte degli Stati membri sugli effetti ambientali significativi dell'attuazione dei piani e dei programmi, allo scopo, tra l'altro, di individuare tempestivamente, gli effetti negativi imprevisti e di essere in grado di adottare le misure correttive che ritengono opportune.

## **XVI L'AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE (CENNI)**

**FONTI:** Direttiva n. 96/61 CE *relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*; Decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372 *"Attuazione della Direttiva 96/61 CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento"*.

**SOMMARIO:** 1. La Direttiva CE n. 96/61 *relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*. – 2. Il decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372.

### **1. La Direttiva n. 96/61 relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento**

La Direttiva 96/61 CE *relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento* ha introdotto la c.d. *"autorizzazione integrata ambientale"* (di seguito indicata con l'acronimo "I.P.P.C."), affermando espressamente che si tratta di una procedura autonoma rispetto a quella di valutazione di impatto ambientale contemplata dalla Direttiva 85/337 CEE del 27 giugno 1985: si legge infatti nella Direttiva 96/61 che le sue disposizioni si applicano *"fatte salve le disposizioni della direttiva 85/337 CEE"*.

L'introduzione della I.P.P.C. si ispira ai principi comunitari della prevenzione e *"chi inquina paga"*, e si pone sulla scia del quinto programma d'azione ambiente che assegna priorità alla riduzione integrata dell'inquinamento quale elemento importante della tendenza verso un equilibrio più sostenibile tra attività umane e sviluppo socio-economico, da un lato, e risorse e capacità rigenerative della natura dall'altro: *"un efficace coordinamento della procedura e delle condizioni di autorizzazione tra le autorità competenti"* – si legge nella Direttiva – *"consentirà di raggiungere il massimo livello possibile di protezione dell'ambiente nel suo complesso"*.

## 2. Il decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372

Il nostro legislatore ha dato attuazione alla Direttiva comunitaria con il decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372 *“Attuazione della Direttiva 96/61 CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento”*. In linea con le finalità della Direttiva, il decreto legislativo disciplina la prevenzione e la riduzione integrate dell’inquinamento proveniente dalle attività (di natura industriale) di cui all’Allegato I del decreto medesimo, e prevede misure intese ad evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre, le emissioni delle suddette attività nell’aria, nell’acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, e per conseguire un livello elevato di protezione dell’ambiente nel suo complesso.

A tal fine il Decreto legislativo disciplina il rilascio, il rinnovo e il riesame dell’autorizzazione integrata ambientale degli impianti esistenti, nonché le modalità di esercizio degli impianti medesimi, dove per *“autorizzazione integrata ambientale”* si intende, ai sensi dell’art. 2 del decreto, *“il provvedimento che autorizza l’esercizio di un impianto o di parte di esso a determinate condizioni che devono garantire che l’impianto sia conforme ai requisiti fissati dal decreto”*.

Il decreto legislativo dà indicazioni in ordine alla procedura di rilascio della I.P.P.C., che si apre con la presentazione della relativa domanda da parte del gestore dell’impianto interessato, intendendo come tale qualsiasi persona fisica o giuridica che detiene o gestisce l’impianto: l’art. 4 contiene indicazioni relative al contenuto della domanda, e dunque le informazioni che devono essere fornite in ordine all’impianto dal gestore del medesimo, sia quelle richieste dalla normativa in materia di aria, acqua, suolo e rumore, sia quelle specificamente richieste dallo stesso decreto.

È garantita dall’art. 4, comma 5, la possibilità per il pubblico di consultare i documenti e gli atti del procedimento, attraverso la pubblicazione, a cura e spese del gestore, su quotidiani a diffusione provinciale, o regionale, o a diffusione nazionale, nel caso di progetti che ricadano nella competenza dello Stato, di un annuncio contenente l’indicazione della localizzazione dell’impianto, del nome del gestore, nonché del luogo individuato, ai sensi del comma 6, dall’Autorità competente, dove è possibile prendere visione degli atti e trasmettere le osservazioni; ai sensi del 7° comma della disposizione, entro trenta giorni dalla pubblicazione dell’avviso, i soggetti interessati possono presentare in forma scritta all’Autorità competente, osservazioni sulla domanda.

È prevista poi dal comma 8 dell’art. 4, la convocazione da parte

dell'Autorità competente al rilascio della autorizzazione integrata ambientale, di una Conferenza di servizi, alla quale invita le Amministrazioni competenti in materia di autorizzazioni ambientali per l'esercizio degli impianti.

L'Autorità competente al rilascio della I.C.C.P. è dunque obbligata ad acquisire le determinazioni delle suddette Amministrazioni formulate secondo le modalità indicate dall'8° comma dell'art. 4, e a considerare le eventuali osservazioni proposte dal pubblico secondo le modalità contenute nel 7° comma dello stesso art. 4.

La procedura si conclude con il rilascio da parte della Autorità competente, entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda, di un'autorizzazione contenente le condizioni che garantiscono la conformità dell'impianto ai requisiti previsti dallo stesso decreto. L'Autorità competente può chiedere integrazione della documentazione, indicando il termine massimo non inferiore a trenta giorni per la presentazione della documentazione integrativa, e in tal caso i termini si intendono sospesi fino alla presentazione della documentazione medesima.

Ai sensi del comma 10 dell'art. 4, l'autorizzazione integrata ambientale, rilasciata ai sensi del decreto, sostituisce ad ogni effetto ogni altro visto, nulla osta, parere o autorizzazione in materia ambientale previsti dalle disposizioni di legge e dalle relative norme di attuazione, fatta salva la normativa emanata in attuazione della Direttiva n. 96/82, in materia di rischi di incidenti rilevanti: coerentemente il comma 11 dell'art. 4, e l'art 5 del decreto legislativo stabiliscono che l'autorizzazione integrata rilasciata ai sensi del decreto medesimo, deve includere tutte le misure necessarie per soddisfare i requisiti previsti dallo stesso decreto al fine di conseguire un livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso.

Il decreto contempla una procedura di rinnovo ed una procedura di riesame della autorizzazione ambientale integrata. L'art. 7, infatti, prevede che a partire dalla data fissata dalla Autorità competente al gestore dell'impianto per adeguarsi alle prescrizioni della autorizzazione ambientale integrata, la stessa Autorità può rinnovare ogni cinque anni le condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale confermandole o aggiornandole, su domanda dello stesso gestore, corredata da una relazione contenente un aggiornamento delle informazioni di cui all'art. 4 comma 1.

Ai sensi dell'art. 7, comma 2, l'Autorità competente al rilascio della autorizzazione integrata ambientale può procedere ad un riesame di quest'ultima anche su proposta delle Amministrazioni competenti in materia ambientale qualora si verifichino le circostanze contemplate dalla stessa disposizione.

Sono previsti, all'art. 9 del Decreto legislativo, controlli da parte della Autorità competente, che provvede anche tramite le Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, sulla regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonché sul rispetto dei valori limite di emissione.

A seguito della inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie l'Autorità competente può procedere, in funzione della gravità delle infrazioni, alla *diffida*, assegnando un termine entro il quale devono



essere eliminate le irregolarità, alla *diffida ed alla contestuale sospensione della attività autorizzata* per un tempo determinato, qualora si manifestino situazioni di pericolo per la salute o per l'ambiente, e alla *revoca della autorizzazione ambientale integrata* e alla *chiusura dell'impianto*, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo e di danno per la salute

o per l'ambiente.

Il decreto legislativo contempla, all'art. 13, una serie di sanzioni di carattere penale ed amministrativo. Le sanzioni di carattere amministrativo conseguono sostanzialmente all'omissione della comunicazione all'Autorità competente dei dati e della documentazione richiesta; mentre le sanzioni di carattere penale attengono all'esercizio delle attività soggette ad autorizzazione integrata ambientale elencate nell'Allegato I senza essere in possesso della autorizzazione medesima o dopo che la stessa è stata sospesa o revocata, alla inosservanza da parte di chi è in possesso della autorizzazione integrata ambientale, delle prescrizioni in essa contenute o di quelle imposte dalla Autorità competente; e, infine, all'esercizio di una delle attività indicate negli Allegati, in epoca successiva alla chiusura dell'impianto.

La legge 27 dicembre 2002, n. 289, all'art. 77, 3° comma, ha indicato come Autorità competenti a rilasciare la autorizzazione ambientale integrata: il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio per gli impianti esistenti e di nuova realizzazione sottoposti alla procedura di V.I.A. ed inclusi nell'Allegato, e le Autorità indicate dalle Regioni per gli altri impianti contemplati dalla Direttiva n. 96/61.

## **XVII NUOVE PROSPETTIVE LEGISLATIVE IN MATERIA DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE, AUTORIZZAZIONE AMBIENTALE INTEGRATA E VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA**

FONTI: Legge 15 dicembre 2004, n. 308 *“Delega al governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”*.

SOMMARIO: 1. Le procedure di V.I.A., V.A.S. ed I.P.P.C. alla luce della legge delega n. 308 del 2004.

### **1. Le procedure di V.I.A., V.A.S. ed I.P.P.C. alla luce della legge delega n. 308 del 2004**

La legge 15 dicembre 2004, n. 308 *“Delega al governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”*, ha previsto nell’elenco dei settori della legislazione ambientale che dovranno essere riordinati, integrati, coordinati dal Governo attraverso la adozione di uno o più decreti legislativi attuativi o la redazione di testi unici, all’art. 1, comma 1, lett. f) anche quello relativo alle *procedure per la valutazione dell’impatto ambientale, per la valutazione ambientale strategica e per la autorizzazione ambientale integrata*.

*Ai sensi dell’art. 1, comma 9, lett. f) il Governo, nella formulazione dei decreti in tale materia, dovrà ispirarsi ai seguenti principi: “garantire il pieno recepimento delle Direttive 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, e 97/11/CEE del Consiglio, del 3 marzo 1997, in materia di V.I.A., e della Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, in materia di V.A.S., e, fatto salvo quanto previsto dall’articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, semplificare, anche mediante l’emanazione di regolamenti, ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, le procedure di V.I.A. che dovranno tenere conto del rapporto costi-benefici del progetto dal punto di vista ambientale, economico e sociale; anticipare le procedure di V.I.A. alla prima presentazione del progetto dell’intervento da valutare; introdurre un sistema di controlli*

*idoneo ad accertare l'effettivo rispetto delle prescrizioni impartite in sede di valutazione; garantire il completamento delle procedure in tempi certi; introdurre meccanismi di coordinamento tra la procedura di V.I.A. e quella di V.A.S., e promuovere l'utilizzo della V.A.S. nella stesura dei piani e dei programmi statali, regionali e sovra comunali; prevedere l'estensione della procedura di I.P.P.C. ai nuovi impianti, individuando le Autorità competenti per il rilascio dell'autorizzazione unica e identificando i provvedimenti autorizzatori assorbiti da detta autorizzazione; adottare misure di coordinamento tra le procedure di V.I.A. e quelle di I.P.P.C. nel caso di impianti sottoposti ad entrambe le procedure, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni; accorpate in un unico provvedimento di autorizzazione le diverse autorizzazioni ambientali, nel caso di impianti non rientranti nel campo di applicazione della Direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, ma sottoposti a più di un'autorizzazione ambientale settoriale".*



Stampato nel mese di marzo 2007 presso la C.L.E.U.P. "Coop. Libreria Editrice Università di Padova" Via G. Belzoni, 118/3 - Padova (Tel. 0\_9 650261) [www.cleup.it](http://www.cleup.it)



